



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

POSGRADO EN DERECHO

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H”.

**TESINA QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

SUSTENTA EL

LIC. ALEJANDRO ORRICO GÁLVEZ

BAJO LA DIRECCIÓN DEL

DR. LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA

MÉXICO, D.F.

2010

Agradezco al Banco de México el haberme proporcionado la oportunidad y los medios necesarios para realizar los estudios de maestría que culminan con el presente trabajo.

Agradezco a los Licenciados Héctor Tinoco Jaramillo, Enrique Alcántar Mendoza, Adolfo Castillo Reyeros y Luis Navarro González Hermsillo, cuyo interés en prepararse constantemente me motivo para la realización de los estudios de maestría.

Agradezco a mi esposa Sandra Marlene Cornejo Zavaleta por su cariño, así como por la comprensión, apoyo y paciencia brindados para la elaboración de los estudios y la preparación del presente trabajo.

Agradezco a mis padres sus esfuerzos para lograr nuestra formación, así como su cariño y respaldo incondicional.

Agradezco a mi hermano Rubén los grandes momentos que pasamos juntos.

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H”.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO 1. DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 6	
1.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.....	6
1.2. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	7
<i>1.2.1. Responsabilidad Civil.....</i>	<i>10</i>
<i>1.2.2. Responsabilidad Penal.....</i>	<i>13</i>
<i>1.2.3. Responsabilidad Política.....</i>	<i>16</i>
<i>1.2.4. Responsabilidad Administrativa.....</i>	<i>20</i>
CAPÍTULO 2. DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	23
2.1. BASE CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	23
2.2. BASE LEGAL DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	27
<i>2.2.1. Sujetos.....</i>	<i>28</i>
<i>2.2.2. Autoridades.....</i>	<i>29</i>
<i>2.2.3. Obligaciones.....</i>	<i>31</i>
<i>2.2.4. Procedimiento.....</i>	<i>35</i>
<i>2.2.5. Sanciones.....</i>	<i>38</i>

CAPÍTULO 3. DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H DE LA CPEUM.	43
3.1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA.	43
3.2. CONSIDERACIONES TOMADAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.	45
3.3. CONTENIDO DE LA REFORMA	50
3.4 POSIBLE IMPACTO DE LA REFORMA EN EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	52
3.5. POSIBLE LEGISLACIÓN FEDERAL A REFORMARSE PARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA BASE LEGAL DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	54
CAPÍTULO 4. PROYECCIÓN SOBRE LA POSIBLE AFECTACIÓN DE LA REFORMA A LOS SUJETOS DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	61
4.1. POSIBLE IMPACTO DE LA REFORMA EN LOS SUJETOS DE LA BASE CONSTITUCIONAL....	61
4.2. POSIBLE IMPACTO DE LA REFORMA EN LOS SUJETOS DE LA BASE LEGAL.	62
4.3. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS SUJETOS PREVISTOS EN LA BASE LEGAL.....	67
4.4. CRÍTICA A LOS SUJETOS PREVISTOS EN LA BASE LEGAL.	68

CAPÍTULO 5. PROYECCIÓN SOBRE LA POSIBLE AFECTACIÓN DE LA REFORMA A LAS AUTORIDADES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	72
5.1. POSIBLE IMPACTO DE LA REFORMA EN LAS AUTORIDADES DE LA BASE CONSTITUCIONAL.	72
5.2. POSIBLE IMPACTO DE LA REFORMA EN LAS AUTORIDADES DE LA BASE LEGAL.....	73
5.3. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS AUTORIDADES PREVISTAS EN LA BASE LEGAL.	74
5.4. CRÍTICA A LAS AUTORIDADES PREVISTAS EN LA BASE LEGAL.	75
CAPÍTULO 6. PROYECCIÓN SOBRE LA POSIBLE AFECTACIÓN DE LA REFORMA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	82
6.1. POSIBLE IMPACTO DE LA REFORMA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PREVISTO EN LA BASE CONSTITUCIONAL.	82
6.2. POSIBLE IMPACTO DE LA REFORMA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PREVISTO EN LA BASE LEGAL.	83
6.3. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PREVISTO EN LA BASE LEGAL.	85
6.4. CRÍTICA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PREVISTO EN LA BASE LEGAL.	86
CONCLUSIONES.	92
BIBLIOGRAFÍA.	97

Abreviaturas.

APF	Administración Pública Federal.
CCF	Código Civil Federal.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPF	Código Penal Federal.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
LFPCA	Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
LFRPE	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
LFT	Ley Federal del Trabajo.
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
LFTSE	Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.

LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
LSPC	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
OIC	Órganos Internos de Control.
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Introducción.

El régimen de responsabilidades administrativas de los servidores público surgió en nuestro país mediante decreto publicado en el DOF el día 28 de diciembre de 1982, por el que se reformó el título IV de la CPEUM, siendo este régimen un medio de control interno de las actividades de las personas que desempeñan algún empleo, cargo o comisión en el Gobierno, el cual tiene la finalidad de que éstos se conduzcan con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.¹

Atendiendo a las exigencias de nuestros días, el régimen de responsabilidades administrativas ha sido objeto de diversas modificaciones tanto en su base constitucional como legal, las cuales han permitido su perfeccionamiento y por tanto han conllevado mejores resultados en la materia.

Lo anterior, lo encontramos en la reforma a la base constitucional emitida mediante decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007, en la cual se agregan al listado de personas que son consideradas servidores públicos, regulado en el artículo 108 de la CPEUM, a algunas personas que habían sido omitidas en su texto de 1982, siendo el caso de aquellas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Congreso de la Unión o en organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía.

¹ Cfr. Artículo 7 de la LFRASP.

Asimismo, en cuanto a la base legal, estas modificaciones las encontramos en la expedición de la LFRASP, mediante la cual se deja sin efectos, en materia Federal, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos previstas en la LFRSP de 1982, subsanándose varios de los defectos contenidos en esta última.

Para comprender el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es importante estar al tanto de su situación actual, así como de probables tendencias que ésta seguirá para seguir mejorando, para lo cual debemos tener presente la reforma realizada al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, mediante decreto publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2006.

Dicha reforma establece que el Congreso de la Unión tendrá facultades para emitir leyes en las que se establezcan a los Tribunales de lo contencioso administrativo con, entre otras, facultades para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas. Esta reforma será objeto de estudio del presente trabajo de tesiana, únicamente por lo que hace a los servidores públicos que desempeñen empleos, cargos o comisiones en la APF.

El estudio a la reforma constitucional antes mencionado será abordado mediante el análisis, con fines de ubicación en el tema, del concepto de responsabilidad, así como de los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en

nuestro País, a saber: civil, penal, política y administrativa, estudio que se abordará en el capítulo 1.

En el capítulo 2 se estudiará el estado que a la fecha guardan la base constitucional y legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, seguido del estudio, en el capítulo 3, de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM.

Finalmente, en los capítulos 4, 5 y 6, se hará una proyección sobre los posibles impactos que la reforma referida podría tener en los sujetos, autoridades y procedimientos, aplicables a la APF, regulados tanto en la CPEUM como en la LFRASP, con lo cual se busca desentrañar el rumbo que podría tomar el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Es de señalar que estos últimos capítulos se enfocan sobre la proyección de los posibles impactos de la reforma, en virtud de que a la fecha no se tiene certeza respecto de las modificaciones que se tendrán en la base legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos como consecuencia de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM.

Capítulo 1. De las responsabilidades de los servidores públicos.

1.1. Concepto de responsabilidad.

El término responsabilidad tiene una gran variedad de significados, por lo cual, para efectos del presente trabajo, debemos tener presente que para su existencia es necesario que se den tres supuestos: 1) el que una persona capaz,² ya sea física o moral, haya contraído una obligación,³ 2) que esta obligación no haya sido cumplida en los términos pactados y 3) que la legislación sancione dicho incumplimiento.

Por lo tanto un individuo es responsable cuando incumple con una obligación y de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado, ya que la responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la obligación.⁴

Al efecto, GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA señala que por responsabilidad se debe entender lo siguiente:

² Para que pueda afirmarse la responsabilidad es imprescindible que pueda imputarse el hecho constitutivo de infracción a una persona, así como que su conducta pueda ser clasificada como culpable, Cfr. Joaquín DE FUENTES BARDAJÍ (Director), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Aranzadi, Navarra, 2005, Pág. 173.

³ Por obligación se debe entender la necesidad jurídica que tiene la persona llamada deudor, de conceder a otra, llamada acreedor, una prestación de dar, hacer o de no hacer, Cfr. José Alfredo DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, *Derecho Civil parte general. Personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, Porrúa, México, 1998, Pág. 166. Es importante señalar que para que una persona pueda contraer obligaciones es necesario que ésta cuente con capacidad de ejercicio, entendiéndose por capacidad a la aptitud del sujeto para ser titular de derechos y obligaciones, de ejercitar los primeros y contraer y cumplir los segundos en forma personal y comparecer en juicio por derecho propio, Cfr. Manuel BEJARANO SÁNCHEZ, *Obligaciones Civiles*, 5ª ed., Oxford, México, 1999, Pág. 5.

⁴ Bajo la voz responsabilidad en *Diccionario Jurídico Mexicano* (Diego VALADES, Director), Tomo P-Z, Porrúa, México, 2007, Págs. 3349.

*“[...] las conductas que incumplen obligaciones y abren el camino a la imposición de las sanciones o penas contenidas en las distintas disposiciones jurídicas mediante el procedimiento previo de determinación de las responsabilidades [...]”.*⁵

1.2. Responsabilidad de los servidores públicos.

Esta responsabilidad se genera cuando un servidor público⁶ incumple con las obligaciones de su empleo, cargo o comisión, siendo procedente la imposición, previa audiencia del inculcado, de alguna de las sanciones previstas en la legislación de la materia.

Esta responsabilidad es definida por GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA como:

“[...] la situación jurídica en que se coloca un servidor público como consecuencia del incumplimiento (o la violación) de una obligación pública establecida en una disposición jurídica, incumplimiento (o violación) que deberá ser probado en juicio seguido ante las autoridades competentes y con

⁵ Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Porrúa, México, 2008, Pág. 17.

⁶ Por servidor público se entiende “[...] aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”. Luis José BÉJAR RIVERA, *Curso de derecho administrativo*, Oxford, México, 2007, Pág. 63.

*las formalidades esenciales del procedimiento, y al que recaerá una determinada sanción [...]”.*⁷

Lo anterior, encuentra sus principios rectores en el título IV de la CPEUM,⁸ ordenamiento en el que se establecen los sujetos, autoridades y sanciones a regularse en las leyes reglamentarias de la materia.

En nuestro país, las responsabilidades de los servidores públicos han sido reguladas en todas las Constituciones del México independiente,⁹ no obstante ello, la manera en que es concebida en nuestros días tiene su origen a partir de la reforma constitucional publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1982, en la que se modificó el régimen de responsabilidades de los servidores públicos regulado en el título IV.

Respecto de la reforma antes mencionada, IGNACIO BURGOA ORIHUELA señala:

“En el nuevo texto de los preceptos que integran dicho Título Cuarto, ya no se establece la distinción entre delitos oficiales y delitos del orden común que pueden cometer los funcionarios públicos como lo hacía el régimen constitucional anterior. Tampoco se habla ya en el nuevo precepto texto preceptivo de “fuero”, “desafuero” y otras expresiones que tradicionalmente se

⁷ Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Ob. Cit., Pág. 19.

⁸ Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917.

⁹ Cfr. Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Porrúa, México, 2002, Págs. 12 a 64.

han usado sobre materia de responsabilidad oficial en nuestro constitucionalismo [...]”¹⁰

El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos contempla la existencia de responsabilidades de índole civil, penal, político y administrativo,¹¹ las cuales son autónomas e independientes una de la otra, ya que un servidor público por una misma conducta puede incurrir en todos los tipos de responsabilidades, sin embargo, no se podrán imponer sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta.

Al respecto, ENRIQUE SÁNCHEZ BRINGAS señala:

“[...] conforme al texto del artículo 109 constitucional, los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo

¹⁰ Ignacio BURGOA ORIHUELA, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., Porrúa, México, 1999, Pág. 568.

Respecto de los delitos comunes y oficiales, GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA señala que el sistema de responsabilidades vigente hasta la reforma de 1982, se conformaba por los delitos comunes, clasificados en la rama penal, siendo el ministerio público el encargado de su investigación y, en su caso, consignación a los jueces penales, y los delitos oficiales, clasificados en la rama política, en donde el poder legislativo era la única vía para sancionar a los servidores público. Cfr. Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Ob. Cit., Págs. 75 y 76.

Por otra parte, por el término fuero se debe entender el estatuto personal otorgado a un individuo determinado, por el cual no se le puede poner en manos de una jurisdicción ordinaria. Este término ha sido eliminado de la CPEUM, ya que en términos del artículo 13 de la propia CPEUM, ninguna persona puede tener fuero; con lo cual se buscó instaurar la igualdad ante la justicia, o sea que las partes en litigio estén situadas en el mismo plano legal, ya que los tribunales no se han establecido para juzgar a personas de especial categoría o clase, sino para juzgar a los habitantes. Cfr. Andrés SERRA ROJAS, *Diccionario de ciencia política*, Tomo I, Más actual Mexicana de Ediciones, México, 1997, Págs. 340 y 341 y Andrés SERRA ROJAS, *Diccionario de ciencia política*, Tomo II, Más actual Mexicana de Ediciones, México, 1997, Págs. 49 y 50.

¹¹ *Novena Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Abril de 1996, Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P. LX/96, Página: 128. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.*

*acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la Constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta”.*¹²

1.2.1. Responsabilidad Civil.

El artículo 111 de la CPEUM prevé la posibilidad de demandar por la vía civil a los servidores públicos, al señalar que para ejercer esta vía no es necesario contar previamente con una declaración de procedencia.¹³

Esta demanda pudiera ser interpuesta ante los Juzgados de Distrito por cualquier ciudadano, en uso de su capacidad de ejercicio, con la finalidad de solicitar que algún servidor público lo indemnice por los daños o perjuicios que se le hubieren generado como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que éste debía observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Respecto de la responsabilidad civil, ERNESTO GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ señala:

“En lo civil se debe responder por los actos o hechos que se realicen... hay dos tipos de responsabilidad civil: A.- Responsabilidad en la que se cumple lo

¹² Enrique SÁNCHEZ BRINGAS, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2000, Pág. 711.

¹³ Lo relativo a la declaración de procedencia será estudiado al abordar el siguiente subcapítulo correspondiente a la responsabilidad penal, ya que éste es un antejudio que se da cuando un servidor público es presunto responsable de la comisión de un delito y éste ejerce un cargo protegido con inmunidad procesal.

*prometido, y por ello no se indemniza [...] B.- Responsabilidad “civil” en lo que se indemniza a quien resulta víctima de un detrimento patrimonial”.*¹⁴

No obstante lo anterior, la responsabilidad civil de los servidores públicos pudiera no tener sentido en nuestros días, ya que conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 113 de la CPEUM, el Estado es responsable objetiva y directamente por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares.

Asimismo, el artículo constitucional antes mencionado establece el derecho de los administrados de ser indemnizados por los daños que se le hubieren originado, los cuales se sujetarán a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, actualmente regulados en la LFRPE,¹⁵ cuya emisión podría haber eliminado la posibilidad de demandar por la vía civil a los servidores públicos ya que, en el decreto por el que fue expedida, se derogó el artículo 1927 del CCF.¹⁶

Por otra parte, se debe tomar en cuenta que los daños sufridos por los administrados como consecuencia del ejercicio de las funciones de los servidores públicos, por una

¹⁴ Ernesto GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, *Derecho de las obligaciones*, 9ª ed., Porrúa, México, 1993, Págs. 557 y 558.

¹⁵ Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004.

La responsabilidad civil de los servidores públicos se regulaba en el CCF, el cual ha dejado de ocuparse, a partir de enero de 2005, en que entró en vigor la ley respectiva de la responsabilidad patrimonial del estado, pues en esa fecha quedó derogado el artículo 1927 del mencionado Código. Cfr. Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Ob. Cit., Pág. 21.

¹⁶ Publicada en el DOF en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

actividad irregular,¹⁷ sería indemnizado vía responsabilidad patrimonial del Estado, quien es responsable objetivo¹⁸ y directo¹⁹ de dicho daño, y por otra parte, en caso de que el daño se hubiera generado por una actividad regular, no se tendría derecho a una indemnización ya que el administrado tendría el deber de soportarlo.

Es de mencionar que cuando se indemniza al particular en términos de la LFRPE, el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la LFRASP, en el que se determine su responsabilidad.

En este orden de ideas, no obstante que la responsabilidad patrimonial del Estado ha substituido a la responsabilidad civil de los servidores públicos, esta situación ha traído claras ventajas a nuestro sistema legal, las cuales a dicho de ÁLVARO CASTRO ESTRADA son:

¹⁷ La LFRPE establece en su artículo 1° que por actividad administrativa irregular se debe entender a aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

¹⁸ Decir responsabilidad objetiva es decir que la persona causante del daño responde de él, sin tomar en cuenta la voluntariedad en la comisión del delito. Cfr. Miguel MOGUEL CABALLERO, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2006, Pág. 189.

¹⁹ Lo que la Ley busca al establecer una obligación directa a cargo del ente público, es que la víctima no soporte del daño que no tiene el deber jurídico de soportar. Jurídicamente quiere decir que el Estado, en caso de juicio por haber intervenido un servidor suyo que causó el daño, carece de los beneficios de orden y exclusión. Cfr. Miguel MOGUEL CABALLERO, Ob. Cit. Pág. 192 a 193.

*“[...] mayor confianza en el Estado y en el Derecho en México; mayor control en el funcionamiento de la Administración Pública y menos impunidad; mayor seguridad jurídica para todo individuo o persona moral que se encuentre en territorio nacional, y mayor respetabilidad en el exterior [...]”.*²⁰

1.2.2. Responsabilidad Penal.

Esta responsabilidad tiene su fundamento en los artículos 108, 109, fracción II y 114, segundo párrafo de la CPEUM, en donde se señala que la comisión de delitos²¹ por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal, la cual establece a través de los títulos Décimo y Décimo Primero del CPF²² los delitos en que estos pueden incurrir.

Los delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos son los siguientes: ejercicio indebido del servicio público; abuso de autoridad; desaparición forzada de personas; coalición de servidores públicos; uso indebido de atribuciones y facultades;

²⁰ Alvaro CASTRO ESTRADA, *Nueva garantía constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2002, Págs. 238 y 239.

²¹ Por delito debemos entender a toda acción humana que resulta típica, antijurídica y culpable, a mayor abundamiento Cfr. Simón Pablo HERRERA BAZÁN, *La imputación objetiva en el juicio de tipicidad*, edición del autor, México, 2005, Págs. 54 a 62.

La definición anterior se desprenden cuatro elementos del delito: 1) Acción: Por que es un acto u omisión humano, 2) Antijurídica: Por que ha de estar en contradicción con la norma, ha de ser ilícita, 3) Típica: Por que la Ley ha de configurarla con el tipo de delito previsto, y 4) Culpable: Por que debe corresponder subjetivamente a una persona. Cfr. Raúl CARRANCA Y TRUJILLO y Raúl CARRANCA Y RIVAS, *Derecho penal mexicano. Parte General*, 20^a ed., Porrúa, México, 1999, Pág. 223.

²² Publicado en el DOF el 14 de agosto de 1931.

concusión; intimidación; ejercicio indebido de funciones; tráfico de influencia; cohecho; cohecho a servidores públicos extranjeros; peculado, y enriquecimiento ilícito.

Para efectos del CPF son servidores públicos toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la APF, en el Poder Legislativo y Judicial, o que maneje recursos económicos federales.²³

Respecto de los servidores públicos que pueden incurrir en estas responsabilidades, SERGIO MONSERRIT ORTIZ SOLTERO señala:

“[...] es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará; toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarado su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República”.²⁴

²³ El término de servidor público regulado en el Código Penal, fue reformado respecto de su texto original, para que fuera afín con la designación que establece la Ley de Responsabilidades. Cfr. FRANCISCO GONZÁLEZ DE LA VEGA, *El código penal comentado*, 11ª ed., Porrúa, México, 1994, Pág. 315.

Es de señalar que el texto original del Código establecía los términos de funcionario y empleado públicos, en lugar del de servidor público, a mayor abundamiento Santiago BOLAÑOS GUERRA, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones 1917-2000*, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, México, 2000, Págs. 316 a 332.

²⁴ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007, Pág. 217 y 218.

Las autoridades en la materia son el Ministerio Público,²⁵ durante la averiguación previa, y el Juez de Distrito en materia Penal,²⁶ durante el juicio penal, llevándose a cabo este último una vez que el Ministerio Público determinó la presunta responsabilidad y el cuerpo del delito.

Las sanciones aplicables a los servidores públicos que incurran en responsabilidad penal son las de prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas.

Cabe señalar que la declaración de procedencia es un antejuicio que requiere de dos supuestos: 1) que un servidor público sea presunto responsable de haber cometido un delito en términos de la legislación penal y 2) que dicho servidor público se encuentre en el desempeño de un cargo protegido.

Los cargos protegidos son regulados a nivel constitucional y tienen la finalidad de evitar que por banderías políticas o venganzas personales quede a merced de personas interesadas el desarrollo normal de una función pública que por su importancia merece ser protegida.

La finalidad de la declaración de procedencia es separar al servidor público de su cargo, con lo cual la persona perdería el privilegio que se deriva de la función que tenía encomendada, dejando a la autoridad competente en posibilidades de ejercer la acción penal.

Son sujetos de la declaración de procedencia: los Senadores y Diputados Federales, 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 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, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Presidente de la República, y los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y miembros de los Consejos de la Judicatura Locales. Cfr. Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Ob. Cit. Págs. 96 a 111.

²⁵ El Ministerio Público es la parte encargada de llevar a cabo las investigaciones del delito y de hacer la demanda de castigar en el proceso penal, lo cual se lleva a cabo durante la etapa de averiguación previa; el Ministerio Público, una vez presentada la demanda de castigar, se convierte en parte acusadora durante la etapa del juicio penal, ya que la facultad de sancionar es exclusiva del Juez. A mayor abundamiento Francesco CARNELUTTI, *Derecho Procesal Penal*, volumen 2, Oxford, México, 1999, Págs. 24 a 82.

²⁶ El Juez es el sujeto procesal sin interés jurídico en la controversia encargado de indicar o decir el derecho. Cfr. José OVALLE FAVELA, *Teoría General del Proceso*, Harla, México, 1991, Págs. 201 a 203.

1.2.3. Responsabilidad Política.

La responsabilidad política tiene su fundamento en los artículos 109 fracción I, 110 y 114, primer párrafo, de la CPEUM, así como en los títulos I y II de la LFRSP.²⁷

Respecto del Juicio Político, ANDRÉS SERRA ROJAS señala:

*“El juicio político tiene por objeto investigar los actos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia o irregulares, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho”.*²⁸

Son sujetos de la responsabilidad política, los servidores públicos previstos en el artículo 110 de la CPEUM, siendo estos los siguientes:

- Senadores y diputados al Congreso de la Unión;
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Consejeros de la Judicatura Federal;
- Secretarios de Despacho;
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

²⁷ Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982.

²⁸ Andrés SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*, 20ª ed., Porrúa, México, 1999, Pág.506.

- Procurador General de la República;
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Magistrados de Circuito y jueces de Distrito;
- Magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- Consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- Magistrados del Tribunal Electoral;
- Directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos;
- Gobernadores de los Estados;
- Diputados Locales;
- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y
- Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Sobre estos sujetos, LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ precisa lo siguiente:

“[...] encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por

*consiguiente no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad”.*²⁹

Las autoridades en la materia son las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión; ambas Cámaras, en ejercicio de sus facultades exclusivas serán órgano de acusación y jurado de sentencia, respectivamente,³⁰ resultando inatacables sus declaraciones y resoluciones, en términos de lo previsto en el último párrafo del artículo 110 de la CPEUM.

Las causales por las que los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidades se encuentran previstas en el artículo 7° LFRSP, siendo éstas el ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, y las violaciones sistemáticas o graves planes, programas y

²⁹ Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 5ª ed., Porrúa, México, 2005, Pág. 41.

³⁰ Cfr. José Luis VÁZQUEZ ALFARO, en *Código Ético de conducta de los servidores públicos*, UNAM, México 1994, Págs. 72 y 73.

presupuestos de la APF o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones aplicables a los servidores públicos a los que se les haya determinado responsabilidades políticas son la de destitución e inhabilitación hasta por veinte años de cualquier empleo, cargo o comisión en el sector público.

Respecto de estas sanciones, RAÚL RAMÍREZ MEDRANO señala:

“Según lo dispone el artículo 110 las sanciones por responsabilidad política constitucional consistirán en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio públicos[...] definiremos destitución como la separación del servidor público de sus funciones; es un acto que separa a éste del servicio público; la inhabilitación consiste en la declaración hecha por autoridad competente que impide a la persona separada del servicio público volverse a desempeñar en él”.³¹

³¹ Raúl RAMÍREZ MEDRANO, en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1984, Pág. 393.

1.2.4. Responsabilidad Administrativa.

Al ser esta responsabilidad el objeto de estudio de este trabajo de tesina, en el presente subcapítulo únicamente se hará una breve introducción, ya que será estudiada a detalle en el capítulo 2.

La responsabilidad administrativa es definida por GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA como:

“[...] aquella en que incurren los servidores públicos [...] por actos u omisiones ilegales deshonrados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión”.³²

Los servidores públicos federales que pueden incurrir en responsabilidades administrativas son, a nivel constitucional, todos aquellos ciudadanos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Federación, así como aquellos adscritos a algún organismo autónomo, ampliados mediante la LFRASP³³ a aquellos administrados que manejen o apliquen recursos públicos federales.

En cuanto a las autoridades en la materia, éstas son las previstas en la LFRASP, ordenamiento que establece que para la APF, son autoridades la Secretaría de la

³² Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Ob. Cit., Pág. 127.

³³ Publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002.

Función Pública³⁴ a través de sus OIC y de las Direcciones de Responsabilidades, Quejas y Denuncias, mientras que en los poderes legislativo y judicial, así como en los organismos autónomos, serán los que éstos determinen.

Es importante señalar que, con motivo de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, publicada en el DOF el 4 de diciembre de 2006, el Congreso de la Unión tiene facultad para emitir leyes en las que se establezca al Tribunal de lo contencioso administrativo³⁵ con atribuciones para sancionar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, disposición constitucional que comenzará a aplicarse una vez que sea modificada la legislación federal en la materia para ajustarse a este precepto constitucional.

Las causales por las que se puede incurrir en esta responsabilidad se encuentran previstas en el artículo 8° de la LFRASP en donde se establecen una serie de obligaciones que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus

³⁴ El fundamento de esta Secretaría lo encontramos en el artículo 90 de la CPEUM, en el que se establece que la APF será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Es de señalar que la denominación actual de la Secretaría fue otorgada mediante decreto publicado en el DOF el 10 de abril de 2003, al otorgarle funciones relacionadas con el servicio profesional de carrera.

³⁵ El TFJFA tiene su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, en la LOTFJFA y en la LFPCA, las dos últimas publicadas en el DOF el 6 de diciembre de 2007 y el 1° de diciembre de 2005, respectivamente. A partir de la emisión de la LFPCA el TFJFA pasó de ser un Tribunal de anulación a uno de Plena Jurisdicción. La diferencia entre estos Tribunales es que el primero se limita a anular la resolución administrativa combatida, en espera después de que la autoridad administrativa, en cumplimiento a la sentencia anulatoria, revoque o deje sin efectos su resolución; el segundo va más allá con sus sentencias, anula el acto impugnado y además condena a la autoridad administrativa a realizar cierta conducta para que quede de inmediato satisfecha la justicia o legalidad demandada. Cfr. Alfonso NAVA NEGRETE, en *Justicia administrativa en México*, Fundap, México, 2002, Págs. 21 y 22.

empleos, cargos y comisiones; no obstante ello existen otros ordenamientos como la LFTAIPG³⁶ y LFPRH³⁷, entre otros, que también establecen obligaciones para los servidores públicos, cuyo incumplimiento pudiera generar responsabilidad administrativa.

Las sanciones aplicables en la materia son la amonestación privada o pública, suspensión de tres días a un año, destitución del puesto, sanción económica de uno a tres tantos del beneficio obtenido o daño causado y la de inhabilitación hasta por veinte años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

³⁶ Publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

³⁷ Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

Capítulo 2. De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

2.1. Base constitucional de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La base constitucional de la responsabilidad administrativa se prevé en los artículos 73, fracción XXIX-H, 108, 109, fracción III, 113, primer párrafo, y 114, último párrafo, de la CPEUM, los cuales serán estudiados a continuación:

Artículo 73 fracción XXIX-H de la CPEUM.

Este artículo fue adherido al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos mediante reforma constitucional publicada en el DOF el 4 de diciembre de 2006, la cual entró en vigor el 5 del mismo mes y año.

El artículo en comento facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan a los Tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, atribución que se dio sin perjuicio de la facultad de dirimir controversias entre la APF y los administrados, ya prevista en el mencionado artículo.

Es de señalar que, si bien el texto constitucional en estudio entró en vigor el pasado 5 de diciembre de 2006, conforme al artículo segundo transitorio del decreto de reforma, dicha disposición comenzará a aplicarse hasta que se modifique la legislación que regula la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, debiendo aplicarse hasta en tanto, las disposiciones legales vigentes al momento de su publicación.³⁸

Artículo 108 de la CPEUM.

A partir de la reforma al título IV de la CPEUM, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1982, este artículo establece quiénes deben ser considerados servidores públicos, siendo éstos:

*“[...] los Representantes de Elección Popular, Miembros del Poder Judicial, Funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales”.*³⁹

³⁸ Esta situación no debe ser considerada una *vacatio legis*, ya que esta figura se da cuando existe un lapso de tiempo entre el momento de publicación y aquel en que la norma entra en vigor, plazo que al concluir obliga a todos los comprendidos en el ámbito personal de aplicación de la norma, aun cuando, de hecho, no tenga o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal. Cfr. Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, 50ª ed., Porrúa, México, 1999, Págs. 57 a 59.

³⁹ Ricardo DE LA LUZ FÉLIX TAPIA, *Procedimiento Administrativo Disciplinario*, Sista, México, 2005, Pág. 21.

Asimismo, para efectos del artículo en comento, se consideran servidores públicos a aquellos adscritos al Instituto Federal Electoral, así como al Presidente de la República, sólo pudiendo ser sancionado este último, en caso de que cometa delitos graves del orden común y por el delito de traición a la patria, durante el tiempo en que desempeñe su cargo.

Es importante mencionar que el texto actual del artículo 108 de la CPEUM, reformado mediante decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007, establece como servidores públicos, además de los previamente mencionados, a aquellos que desempeñen empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los organismos a los que la Constitución otorga autonomía.

Artículo 109, fracción III de la CPEUM.

En este artículo se establece la facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados para expedir las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y las demás normas conducentes para sancionar a quienes incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por lo tanto, las conductas de los servidores públicos que contravengan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, serán perseguidas en términos de la legislación federal que al efecto emita el Congreso de la Unión, mientras que las infracciones cometidas por los servidores públicos estatales y municipales, serán perseguidas en términos de la legislación estatal.⁴⁰

Artículo 113, primer párrafo, de la CPEUM.

El primer párrafo del artículo 113 establece que las leyes reglamentarias de las responsabilidades administrativas deben salvaguardar los criterios de legalidad, lealtad, eficiencia, honradez e imparcialidad, los cuales deben ser observados por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

El artículo en comento también establece que las leyes que regulen este tipo de responsabilidades deben contemplar las sanciones aplicables en la materia, siendo éstas además de las establecidas en Ley, la suspensión, destitución e inhabilitación, así como una sanción económica, esta última se decretará de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.⁴¹

⁴⁰ A la fecha los 31 Estados de la República y el Distrito Federal cuentan con su Ley en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

⁴¹ Cfr. Ignacio BURGOA ORIHUELA, Ob. Cit., Pág. 568.

Finalmente, el artículo en comento establece que las leyes en materia de responsabilidades administrativas deberán contener los procedimientos para la aplicación de sanciones, así como las responsables de aplicarlas.

Artículo 114, último párrafo de la CPEUM.

A partir de este artículo se prevé que los plazos de prescripción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos se regularán en la ley reglamentaria, con la salvedad de que cuando los actos sean graves no podrá ser inferior a tres años.⁴²

2.2. Base legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La LFRASP es el ordenamiento reglamentario de los artículos 108, 109, fracción III, 113, primer párrafo y 114, último párrafo, de la CPEUM, aplicable a los servidores públicos federales y, en específico, a los de la APF, siendo estos últimos los servidores públicos objeto del presente estudio.

Este ordenamiento, a la fecha, no es reglamentario del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, ya que cuando fue emitido, este artículo no era parte de la base

⁴² Cfr. Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, UNAM, México, 2002, Pág. 87.

constitucional de la materia, siendo importante destacar que hasta en tanto no se modifique la base legal para ajustarse a lo dispuesto en este precepto constitucional, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes a la fecha de entrada en vigor del artículo constitucional en comento.

2.2.1. Sujetos.

Para efectos de la LFRASP se consideran servidores públicos a aquéllos contemplados en el primer párrafo del artículo 108 de la CPEUM, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, siendo los siguientes:

- Representantes de elección popular;
- Miembros del Poder Judicial Federal;
- Funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión
- Funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la APF;
- Servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, y
- Aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

2.2.2. Autoridades.

Son autoridades facultadas para la aplicación de la Ley las cámaras que conforman el Congreso de la Unión,⁴³ la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁴ y Consejo de la Judicatura,⁴⁵ Secretaría de la Función Pública, Tribunales Autónomos,⁴⁶ La Auditoría Superior de la Federación y organismos autónomos constitucionales.⁴⁷

En cuanto a la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos previstos en la LFRASP relacionados con la APF, se consideran autoridades competentes los OIC y los titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y Responsabilidades en las dependencias y entidades de la APF.

Respecto de las autoridades en la materia para la APF, SERGIO MONSERRIT ORTIZ SOLTERO señala:

⁴³ El artículo 50 de la CPEUM establece que el poder legislativo se depositará en el Congreso de la Unión, el cual se dividirá en una Cámara de Diputados y en una Cámara de Senadores.

⁴⁴ El artículo 94 de la CPEUM establece que el poder judicial se depositará en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

⁴⁵ Este organismo tiene su fundamento en el segundo párrafo del artículo 94 de la CPEUM, en el que se establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

⁴⁶ Los Tribunales autónomos son aquellos cuya existencia se encuentra prevista en la CPEUM y no tienen dependencia jerárquica de alguno de los Poderes de la Unión, siendo éstos los Tribunales agrarios, cuyo fundamento es el artículo 27, fracción XIX, de la CPEUM y los Tribunales de lo contencioso administrativo, que tienen su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la CPEUM.

⁴⁷ Estos organismos son el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El Banco Central a que se refieren los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en la ley correspondiente es una persona de Derecho público; el Instituto Federal Electoral, regulado en el artículo 41 constitucional es un organismo público autónomo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada en los términos del apartado B del artículo 102, tiene personalidad jurídica propia. Cfr. Sergio VALLS HERNÁNDEZ y Carlos MATUTE GONZÁLEZ, *Nuevo Derecho Administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 2004, Pág. 276.

“En el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativa, y a ella le corresponde la interpretación y aplicación, en este sentido, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que todas y cada una de las Contralorías Internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deberán sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esta dependencia del Ejecutivo Federal, y por supuesto, deben aplicar, en lo conducente, la ley reglamentaria, por lo que en sus respectivos reglamentos interiores o internos deben estar contempladas las Contralorías Internas, las Unidades de Quejas y Denuncias y la áreas de responsabilidades para que cumplan con las atribuciones y obligaciones que se consignan en el ordenamiento referido”.⁴⁸

En este punto, cabe recalcar que los servidores públicos adscritos a la Secretaría de la Función Pública, en caso de incurrir en responsabilidades, tienen un tratamiento distinto respecto de los de otras dependencias y entidades:

“[...] los servidores públicos adscritos a la Secretaría de la Función Pública que incurran en responsabilidad administrativa serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha dependencia; en la inteligencia de que su titular

⁴⁸ Sergio Monserrit ORTIZ SOLTERO, Ob. Cit., Pág. 132.

*será designado por el Presidente de la República y solamente será responsable administrativamente ante él”.*⁴⁹

Por lo que hace a los demás Poderes de la Unión y organismos autónomos, facultados para la aplicación de la LFRASP, se considerarán autoridades para identificar, investigar y determinar estas responsabilidades, las previstas en la legislación respectiva a su competencia.

Para efectos del presente trabajo únicamente debemos centrarnos en las autoridades de la APF.

2.2.3. Obligaciones.

Las obligaciones que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, son las previstas en el artículo 8° de la LFRASP, siendo éstas las siguientes:

- Cumplir el servicio encomendado absteniéndose, por sí o por interpósita persona, de su suspensión, deficiencia o abuso del empleo, cargo o comisión (Artículo 8, fracciones I, II, XXII y XXIV de la LFRASP);

⁴⁹ *Ibíd*em, Pág. 161.

- Utilizar los recursos y facultades de su competencia para los fines a que están afectos (Artículo 8, fracción III de la LFRASP);
- Rendir cuentas de sus funciones y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación que le sea requerida; así como presentar con oportunidad y veracidad declaraciones de situación patrimonial (Artículo 8, fracciones IV y XV de la LFRASP);
- Custodiar y cuidar la documentación que tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido (Artículo 8, fracción V de la LFRASP);
- Observar buena conducta y abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, así como excusarse de aquellos asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios (Artículo 8, fracciones VI, VIII y XI de la LFRASP);
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que pudiesen implicar violaciones a alguna disposición jurídica o administrativa, así como denunciar por escrito a la Secretaría de la Función Pública los incumplimientos que llegare a advertir (Artículo 8, fracciones VII y XVIII de la LFRASP);
- Abstenerse, respecto de sus trabajadores, de autorizar inasistencias injustificadas, de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones, así como supervisar que cumplan con las obligaciones previstas en la LFRASP (Artículo 8, fracciones IX y XVII de la LFRASP);

- Abstenerse de intervenir en contrataciones, promociones, suspensiones, remociones o sanciones cuando tenga interés familiar o de negocios, así como abstenerse de contratar a quien se encuentre inhabilitado (Artículo 8, fracciones X, XIV y XX de la LFRASP);
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, por sí o por interpósita persona, de solicitar, aceptar o recibir mayores emolumentos o beneficios que aquellos a los que tenga derecho por el ejercicio de sus funciones (Artículo 8, fracciones XII y XIII de la LFRASP);
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones de la Secretaría de la Función Pública o sus organismos, así como proporcionar la información solicitada por la Institución a la que compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos (Artículo 8, fracciones XVI y XIX de la LFRASP);
- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias (Artículo 8, fracción XXI de la LFRASP);
- Abstenerse de adquirir bienes inmuebles que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión (Artículo 8, fracción XXIII de la LFRASP).

Aunado a las obligaciones antes previstas, existen otros ordenamientos en donde se prevén obligaciones para los servidores públicos, un ejemplo de ello es la LFTAIPG y la

LFPRH en las que se establecen como causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, entre otras: usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia; denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a la LFTAIPG; clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en la LFTAIPG; no cumplir con las disposiciones generales en materia de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal; no llevar los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece la LFPRH, con información confiable y veraz; entre otras.

Para la configuración de la responsabilidad administrativa, a dicho de GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA, se requiere lo siguiente:

*“[...] conducta, activa u omisa, del servidor público debe ocurrir durante el desempeño de sus funciones para que se actualicen los supuestos de la responsabilidad administrativa. Esta conducta puede ser conciente o involuntaria; lo importante es que surta los efectos para constituir una responsabilidad”.*⁵⁰

La facultad de la autoridad para sancionar los incumplimientos a las obligaciones previamente referidas, prescribe en los términos de tres años y cinco años, el primero

⁵⁰ Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, Ob. Cit., Págs. 138 y 139.

tratándose de infracciones no graves, mientras que el segundo para las infracciones graves.⁵¹

Los términos de prescripción comenzarán a computarse a partir del día siguiente al que se hubieren cometidos las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo; el mencionado computo se interrumpe con la citación del servidor público a la audiencia de Ley y comienza a computarse de nueva cuenta a partir de que surte efectos la notificación de la mencionada citación.⁵²

2.2.4. Procedimiento.

El procedimiento se prevé en el artículo 21 de la LFRASP, el cual inicia con la notificación que se realiza al presunto responsable del oficio citatorio para solicitar su presencia en la audiencia de Ley.

GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA señala que en el oficio citatorio:

⁵¹ Conforme a lo establecido en el artículo 13 de la LFRASP, las infracciones graves serán aquellas que se deriven del incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 del propio ordenamiento.

⁵² Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Enero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 203/2004, Página: 596. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. UNA VEZ INTERRUMPIDO EL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, EL CÓMPUTO SE INICIA NUEVAMENTE A PARTIR DE QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN PARA LA AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

*“[...] 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 cinco ni mayor a quince días hábiles [...] a efecto de cubrir las garantías previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la presunta comisión irregular, y permitir de esta forma que el presunto responsable se encuentre en posibilidad de fundar su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer la responsabilidad”.*⁵³

En la audiencia de ley, el presunto responsable tendrá la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga para desvirtuar las imputaciones señaladas en el oficio citatorio; en caso de que el servidor público no comparezca a la audiencia de ley, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Concluida la audiencia de ley, el servidor público contará con el plazo de cinco días hábiles para ofrecer las pruebas⁵⁴ que considere oportunas, las cuales deberán estar encaminadas a desvirtuar las imputaciones del oficio citatorio.

⁵³ Gabino Eduardo CASTREJÓN GARCÍA, *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, 3ª ed., Cárdenas Velasco Editores, México, 2006, Pág. 222.

⁵⁴ La prueba puede ser considerada como el conjunto de actos y elementos objetivos y subjetivos que son presentados al juzgador o resolutor, para que éste se encuentre en aptitud de sustentar la decisión con la cual va a dilucidar el litigio o el recurso planteado. Cfr. Gustavo ESQUIVEL VÁZQUEZ, *La prueba en el juicio fiscal federal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2005, Pág. 7.

Es de señalar que toda vez que la LFRASP no establece las pruebas que serán admisibles, se puede apelar al principio de que para aprobar los hechos, es admisible cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya contra la moral y las buenas costumbres. Cfr. Juan Francisco ARROYO HERRERA, *Régimen jurídico del servidor público*, 4ª ed., Porrúa, México, 2004, Pág. 39.

Una vez desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes, la autoridad emitirá la resolución que en derecho corresponda, lo cual deberá realizarse en el plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles, prorrogables por una vez en un plazo similar, y notificarla dentro de los diez días siguientes a la fecha de emisión.

Respecto de estas resoluciones, ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA señala:

*“Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos, o en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente”.*⁵⁵

Finalmente, es importante señalar que si el presunto responsable confiesa el incumplimiento de sus obligaciones, se dictará inmediatamente la resolución, en la cual se impondrá al inculpado hasta las dos terceras partes de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a la indemnización, ésta deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. La

⁵⁵ Alberto GÁNDARA RUIZ ESPARZA, *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Porrúa, México 2007, Pág. 132.

autoridad está facultada para practicar las diligencias conducentes a corroborar la veracidad de la confesión.⁵⁶

2.2.5. Sanciones. ⁵⁷

Las sanciones aplicables a los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidades administrativas, son las de amonestación privada o pública, suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica.

Para la determinación e imposición de estas sanciones, ALFONSO NAVA NEGRETE señala lo siguiente:

*“Para imponer estas sanciones las autoridades administrativas deben tomar en cuenta ciertos factores o elementos como son: gravedad de la infracción cometida, condición socioeconómica del infractor, nivel jerárquico del infractor, reincidencia del infractor, monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la infracción y antigüedad en el servicio”.*⁵⁸

⁵⁶ Cfr. Sergio GARCÍA RAMÍREZ, *Derechos de los Servidores Públicos*, INAP y UNAM, México, 2002, Pág. 78.

⁵⁷ Por sanción se debe entender la reacción contra la conducta infractora, contra la practica social, política o administrativa que se aparta de los que la sociedad, el sistema político y la administración consideran necesarias para el mantenimiento de la convivencia pacífica entre los miembros de la comunidad; es un medio de restablecimiento de la ruptura del orden jurídico. Cfr. Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Ob. Cit., Pág. 24.

⁵⁸ Alfonso NAVA NEGRETE, *Derecho administrativo mexicano*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, Págs. 252 y 253.

A continuación se estudiarán las características de cada una de las sanciones previstas en la LFRASP:

Amonestación Privada o Pública.

Implica un llamado de atención formal como corrección disciplinaria, que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público, pudiendo ser privada o pública.

Es privada cuando la amonestación se hace verbalmente, sin dejar constancia documental de su imposición lo cual deriva de lo leve de la infracción.

Es pública cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que debe quedar por escrito e integrada al expediente que corresponda.⁵⁹

Esta responsabilidad, a pesar de no tener un impacto fuerte en el servidor público, al ser una mera llamada de atención, tampoco debe ser desestimada, ya que ésta deja un antecedente en el registro de servidores públicos sancionados y es un elemento a tomarse en consideración en caso de reincidencia en la comisión de responsabilidades administrativas.

⁵⁹ Cfr. Alberto GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Ob. Cit., Pág. 16.

Suspensión.

Impuesta la sanción de suspensión el servidor público, por el plazo que se haya determinado para ello, se encontrará impedido para ejercer el empleo, cargo o comisión que realizaba al momento de la infracción, pudiendo ejercerlo nuevamente agotado el plazo de la suspensión, ya que esta sanción no se encuentra acompañada de su destitución.

En cuanto a la suspensión, ARTURO GONZÁLEZ JIMÉNEZ señala:

“[...] la suspensión lleva implícita la congelación de los efectos del nombramiento laboral por el tiempo que dure la suspensión, durante la cual no podrá recibir sueldo ni prestaciones derivadas de su empleo. Una vez que haya vencido el término de la suspensión se le reintegrará a la categoría laboral que desempeñaba pero sin que se le paguen salarios caídos ni prestación alguna”.⁶⁰

Destitución.

Mediante la destitución se deja sin efectos el nombramiento del servidor público, por lo cual, a partir de que le es notificada la sanción, ya no se podrá desempeñar en el empleo, cargo o comisión que realizaba al momento de cometer la infracción.

⁶⁰ Arturo GONZÁLEZ JIMÉNEZ, *Comentarios a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004, Pág. 48.

Esta sanción tiene la peculiaridad de que, no obstante su imposición, la persona a la que le es aplicada pudiera ejercer otro empleo, cargo o comisión, sin que para ello deba esperar algún periodo de tiempo, no obstante ello, se considera que es una sanción mucho más severa que la amonestación y la suspensión, ya que tiene un impacto directo en el patrimonio del responsable, pues es separado de su empleo, cargo o comisión.

Inhabilitación.

La inhabilitación es la sanción por la que el servidor público que haya incurrido en responsabilidad administrativa tendrá el impedimento de desempeñar algún empleo, cargo o comisión en la APF durante el plazo determinado por la autoridad en la materia.

Respecto de los criterios para la determinación del plazo de inhabilitación, LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ, señala:

“La inhabilitación será de seis meses a un año cuando con la infracción no se hayan causado daños o perjuicios, ni haya existido beneficio o lucro, pero cuando haya existido alguno de estos elementos la inhabilitación podrá imponerse de uno a 10 años cuando el monto del beneficio, lucro, daño o

perjuicio no excede de doscientas veces el salario mínimo, y de 10 a 20 años en caso de que exceda este monto”.⁶¹

Definitivamente esta sanción es la que mayor impacto causa al sancionado ya que con ella no solamente deja el empleo, cargo o comisión que desempeña, sino que además se encontrará impedido, durante el periodo determinado para tal efecto, para desempeñar otro en el Gobierno Federal, limitándose sus posibilidades de obtener ingresos al sector privado.

Sanción económica.

Esta sanción se impone acompañada de alguna de las sanciones previamente estudiadas, se da cuando con motivo del acto u omisión del servidor público que haya generado su responsabilidad administrativa, se hubiera causado algún daño económico al Estado o hubiera obtenido algún beneficio económico indebido, pudiendo imponerse de uno a tres tantos del daño causado o del beneficio obtenido.

⁶¹ Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, Ob. Cit. Pág. 149

Capítulo 3. De la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM.

3.1. Antecedentes de la reforma.

Para comprender mejor en qué consiste la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, es preciso conocer sus antecedentes, con lo cual se pueden desentrañar tanto los motivos como las ventajas buscadas por el legislador con la reforma en comento.

El procedimiento de reforma⁶² al artículo constitucional antes mencionado, tiene su primer antecedente en las iniciativas presentadas al Senado de la República, por el Senador Héctor Michel Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y por el Titular del Ejecutivo Federal, en fechas 19 de noviembre y 3 de diciembre de 2003, respectivamente.

Dichas iniciativas fueron estudiadas por la Cámara de Senadores, constituida como Cámara de Origen, aprobándose el proyecto resultante por 99 votos, el 9 de marzo de 2006, proyecto que fue enviado el 28 del mismo mes y año a la Cámara de Diputados

⁶² Para reformar la CPEUM se requiere cumplir con requisitos adicionales a los que se establecen para la modificación de leyes, los cuales se encuentran previstos en el artículo 135 de la CPEUM, en el que se establece que el Congreso de la Unión debe acordar las reformas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Estados. Cfr. Carlos SEMPÉ MINIVIELLE, *Técnica legislativa y desregulación*, 5ª ed., Porrúa, México, 2005, Págs. 215 y 216.

para que ésta, constituida como Cámara Revisora, estudiara la procedencia de la reforma, aprobando el proyecto de reforma con 299 votos, el 26 de abril de 2006.

Con fecha 16 de mayo de 2006, se turnó a las Legislaturas de los Estados el proyecto aprobado por el Congreso de la Unión, a efecto de que éstas se pronunciaran respecto el proyecto de reforma.

Una vez realizado el escrutinio correspondiente, el Congreso de la Unión, contando con la aprobación de las Honorables Legislaturas de los Estados, declaró reformado el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, por lo cual, el 21 de noviembre de 2006, emitió Oficio para remitir el expediente al Ejecutivo Federal.

Finalmente, el 30 de noviembre de 2006, el Presidente de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I, del Artículo 89 de la CPEUM, expidió el Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, siendo publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2006.

3.2. Consideraciones tomadas durante el procedimiento de reforma constitucional.

Dentro de las consideraciones tomadas durante cada una de las etapas del procedimiento de reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, se pueden destacar las siguientes:

1. Se consideró que la autoridad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos contaba con atribuciones tanto para verificar el cumplimiento de las disposiciones como para investigar e imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos, por lo cual existía una concentración de funciones en la autoridad en la materia que podía atentar contra lo establecido en el artículo 17 de la CPEUM.⁶³

Esta consideración probablemente es la que mayor peso tuvo en el legislador para determinar la procedencia de la reforma constitucional, ya que el poder que la Secretaría de la Función Pública tenía concentrado en su figura de autoridad investigadora y sancionadora podía conllevar subjetividad y abusos al resolver los procedimientos administrativos disciplinarios.

⁶³ “Artículo 17...

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.

...”

2. Se requería que la administración de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos estuviera encomendada a una autoridad imparcial.

Se estima que lo anterior es fundado, en virtud de las razones mencionadas en el punto uno anterior, siendo importante señalar que con el establecimiento del TFJFA como autoridad sancionadora en la materia, se logra la imparcialidad mencionada en esta consideración, esto en virtud de que el mencionado Tribunal al no tener participación en la etapa de investigación es ajeno a la controversia.

3. Los Tribunales de lo contencioso administrativo han desempeñado con gran eficacia el control de la legalidad de los actos emanados al interior de la APF, mediante la substanciación de los procedimientos de su competencia, circunstancia que a su vez ha permitido el fortalecimiento y transformación de dichos órganos jurisdiccionales, siendo por tal motivo la Instancia idónea para establecer las sanciones derivadas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Respecto de este punto, es de mencionar que el TFJFA ha desempeñado un papel muy importante en nuestro País, como órgano de control de la APF,⁶⁴ sin embargo la

⁶⁴ El control de la APF tiene la finalidad de garantizar la actuación de los órganos del Poder Ejecutivo, así como de restablecer el orden jurídico cuando es quebrantado por uno de sus órganos, lo cual resulta de suma importancia para garantizar la convivencia pacífica del grupo humano.

El control a la APF ejercido por el Tribunal de lo contencioso administrativo, se ha dado mediante el juicio contencioso administrativo, con el cual se busca dirimir controversias entre los administrados y la APF

idoneidad de éste como órgano sancionador en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se debe a la especialización que tiene en materia administrativa, así como en la imparcialidad con la que se conduciría para resolver la controversia, al ser un órgano ajeno a ésta.

4. La autoridad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos debería establecerse a nivel constitucional, con lo cual los actos de autoridad emanados de este Tribunal tuviesen un fundamento constitucional incontrovertible, despejando cualquier duda sobre la legitimidad normativa de sus disposiciones y contribuyendo, sin duda, a robustecer la constitucionalidad y legalidad de los actos derivados del régimen en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Se coincide con lo mencionado en este punto, ya que al establecerse a nivel constitucional quién es la autoridad sancionadora en la materia, se contribuye a dar certeza en el régimen de responsabilidad administrativa.

Por otra parte, durante las etapas del procedimiento de reforma constitucional, se consideró que el nuevo régimen conllevaría las ventajas siguientes:

verificándose si la actividad ejecutiva se subordina o no al sistema normativo aplicable, confirmándose o declarándose la nulidad del acto impugnado.

Cfr. Arturo ITURBE RIVAS, *Elementos de derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 2004, Págs. 49 a 63.

1. Se permitirá combatir con mejores elementos legales, la corrupción y la impunidad, lo que impulsará la transparencia en la gestión pública y el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos.

2. Se robustecerá la facultad para la imposición de las sanciones en la materia, ya que se lograría un procedimiento que rompa la subordinación y dependencia jerárquica de la autoridad en la materia.

3. Se contribuirá en la modernización y actualización del régimen jurídico prevaleciente en la materia, mostrando especial énfasis en la transparencia y simplificación de los procedimientos de investigación y sanción de probables conductas constitutivas de responsabilidad administrativa.

4. Se evolucionará hacia un marco normativo de distribución de competencias entre distintas autoridades, de acuerdo con la etapa del procedimiento de que se trate, y de esta forma conferir mayor certeza a la función del Estado y seguridad jurídica al servidor público.

5. Se establecerá con claridad la distribución competencial de las autoridades en la materia, de tal manera que, entre otras ventajas, se evite que la autoridad sea juez y parte en detrimento del artículo 17 de la CPEUM.

6. La determinación e imposición de sanciones a servidores públicos derivados de las correspondientes responsabilidades administrativas concurrirían la autoridad propiamente ejecutiva, así como otra que siendo formalmente ejecutiva es, sin embargo, materialmente jurisdiccional.

7. Por razones propias de su esencia el Tribunal de lo contencioso administrativo gozaría de mejores condiciones que le permitirían realizar la determinación de sanciones por responsabilidades administrativas de manera más objetiva, profesional e imparcial, lo cual por sí mismo representaría un gran avance en nuestro régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Respecto de lo antes señalado, se coincide en que derivado de la separación de las facultades de investigación y sanción en dos autoridades distintas, se transparenta el proceso al salvaguardarse la imparcialidad en el juicio de responsabilidades administrativas de servidores públicos, lo cual definitivamente fortalece a la materia.

Asimismo, se considera que por la gran experiencia que el TFJFA tiene en medios de control de la APF, es el órgano idóneo para ser el juzgador en la determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

3.3. Contenido de la reforma ⁶⁵

El artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, previo a su reforma publicada en el DOF el 4 de diciembre de 2006, establecía la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran Tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales se encargarían de dirimir las controversias que se suscitaren entre la APF y los particulares.

A partir de la entrada en vigor de la reforma antes señalada, el 5 de diciembre de 2006, estas leyes también podrían atribuir facultades a los Tribunales de lo contencioso administrativo para sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

⁶⁵ Comparativo del texto del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM previo y posterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006:

Texto vigente hasta el 4 de diciembre de 2006.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;”

Texto vigente a partir del 5 de diciembre de 2006.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;”

Por esta razón, con la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, se da un giro importante al sistema de responsabilidades administrativas, al quitar de las manos de la autoridad administrativa la facultad de sancionar a sus pares, para trasladar dicha facultad sancionadora al Tribunal de lo contencioso administrativo.⁶⁶

Esto podría traer diversos impactos en el sistema de responsabilidad administrativa, los cuales serán estudiados en los capítulos 4, 5 y 6 del presente trabajo de tesina.

En este punto, también resulta importante entrar al estudio del régimen transitorio de la reforma que nos ocupa, el cual se estableció en dos artículos transitorios dentro del decreto de reforma, en los cuales se señala lo siguiente:

1. El artículo primero transitorio señala que el decreto de reforma entra en vigor a partir del día siguiente a su publicación en el DOF, por lo cual, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H constitucional formó parte de la CPEUM a partir del 5 de diciembre de 2006.

2. Por su parte, el artículo segundo transitorio establece que la legislación vigente en el momento de la reforma, es decir la regulada en la LFRASP publicada en el DOF el 23 de marzo de 2002, continuará rigiendo en la materia, hasta en tanto ésta

⁶⁶ Luz del Carmen MARTÍ CAPITANACHI, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Reforma constitucional en proceso*, Revista letras jurídicas, 14, (julio – diciembre 2006) Págs. 1 a 9.

no se modifique para ajustarse a la nueva base constitucional, sin que se haya establecido una fecha o plazo máximo para su reforma.

Con este régimen transitorio se dejó abierta la posibilidad para que se siguieran aplicando las disposiciones de la LFRASP vigentes al momento de la reforma, situación que no se puede considerar del todo apropiada, ya que esta Ley no se alinea a la base constitucional al establecer una autoridad sancionadora distinta.

3.4 Posible impacto de la reforma en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Previo a la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM la base constitucional de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se sustentaba en los artículos 108, 109, fracción III, 113, primer párrafo y 114, último párrafo, de la CPEUM.

Dichos preceptos constitucionales regulan quiénes son los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes en materia de responsabilidades administrativas en las cuales se incluyan las obligaciones de los servidores públicos, los principios que deben salvaguardar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, las autoridades en la materia sin establecer quién debe ser esta autoridad, las sanciones que deben regularse, así como el plazo mínimo

que la legislación en la materia debe prever para la prescripción de la responsabilidad administrativa.

El impacto que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM tiene en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se encuentra en la regulación que la LFRASP hizo de las bases constitucionales antes mencionadas, especialmente en el rubro de autoridad sancionadora en la materia.

Lo anterior, en virtud de que cuando la LFRASP fue emitida, se dejaba al libre arbitrio del legislador el establecer quiénes serían las autoridades en la materia, estableciéndose como autoridades sancionadoras para la APF, a la Secretaría de la Función Pública a través de sus OIC y de las Direcciones de Responsabilidades, Quejas y Denuncias, autoridades que, con base en lo determinado en el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM se concentrarán en los Tribunales de lo contencioso administrativo.

Asimismo, la reforma en comento pudiera tener impactos en la investigación de las presuntas responsabilidades, ya que conforme a lo establecido en la LFRASP esta atribución recaía en la propia autoridad que posteriormente resolvería sobre la responsabilidad administrativa.

También se considera que la reforma pudiera impactar en materia de sujetos y procedimientos regulados en la LFRASP, ya que al modificarse las autoridades sancionadoras en la materia, la Ley debe ser modificada para que el sistema de responsabilidades administrativas sea concordante y congruente.

En virtud de lo anterior, en los próximos capítulos se llevará a cabo un estudio del impacto que la mencionada reforma constitucional tiene en los sujetos, autoridades y procedimientos que actualmente constituyen el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como los cambios que podrían hacerse en dichos elementos para que la base legal se ajuste a las disposiciones constitucionales en la materia.

3.5. Posible legislación Federal a reformarse para la constitucionalidad de la base legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Para que la base legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos se ajuste al texto vigente del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, es necesario reformar tres instrumentos legales, siendo estos la LFRASP, la LOAPF⁶⁷ y la LOTFJFA.

⁶⁷ Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976.

En cuanto a la LFRASP, se considera que debieran reformarse las disposiciones relativas a los sujetos, autoridades y procedimientos, modificaciones que serán estudiadas con mayor detalle en los subsecuentes capítulos.

Respecto de la LOAPF, deben reformarse las funciones de la Secretaría de la Función Pública relacionadas con la investigación y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para dejar únicamente las relativas a la investigación.

Finalmente, en la LOTFJFA debe establecerse la facultad de los Tribunales de lo contencioso administrativo para imponer sanciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pronunciándose respecto de su organización en cuanto a si estos asuntos serán conocidos por Salas especiales o si todas las Salas que lo conforman serán competentes para ello.

Es de señalar que mediante decreto publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2007, se reformó el artículo 15 de la LOTFJFA, para establecer que es facultad del Tribunal conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la LFRASP, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.⁶⁸

⁶⁸ El artículo 15 de la nueva LOTFJFA estableció la competencia genérica del órgano jurisdiccional para conocer de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Sin embargo, se reformó dicho precepto para precisar que el juicio sería enderezado contra las resoluciones definitivas que impusiesen

En los artículos transitorios del decreto en comento se estableció que la reforma entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, además de que el TFJFA conocerá de estos juicios contra las mencionadas resoluciones hasta en tanto se modifique la LFRASP, conforme a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2006, previamente estudiado en el presente trabajo de tesina.

A continuación se hará el análisis de un par de iniciativas de reforma que se han presentado en la materia:

Proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública.

La iniciativa de esta Ley fue realizada y presentada al Congreso de la Unión en 2003, sin que a la fecha haya algún pronunciamiento sobre esta iniciativa.

En el proyecto de Ley se regulan diversas disposiciones en materia de procedimiento y autoridades, dejando la regulación de los sujetos, obligaciones y sanciones en lo previsto en la LFRASP.

sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la LFRASP, en atención a la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H, de la CPEUM de diciembre de 2006. Cfr. Miguel PÉREZ LÓPEZ, *La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 122 (mayo – agosto 2008) Pág. 1076.

En cuanto al procedimiento para la imposición de sanciones, se establece que éste se divide en la investigación y en el proceso disciplinario, el primero a cargo de la APF y el segundo, una vez fincado el pliego de cargo, en manos del TFJFA y de las Comisiones Disciplinarias. Es de señalar que las Comisiones Disciplinarias se encontrarían adscritas a las dependencias y entidades de la APF y se conformarían por tres representantes, uno nombrado por el titular de la dependencia o entidad, otro por el OIC en la dependencia o entidad y un último nombrado por los servidores públicos de la dependencia o entidad.

La competencia del TFJFA y de las Comisiones Disciplinarias, para imponer las responsabilidades administrativas, depende de la sanción que se considere aplicable a las presuntas responsabilidades del servidor públicos, siendo las Comisiones Disciplinarias competentes para conocer de presuntas responsabilidades que ameriten las sanciones de amonestación y suspensión, mientras que el TFJFA es el competente para conocer de las que ameriten las sanciones de destitución, inhabilitación y sanciones económicas.

El proyecto de Ley establece que corresponderá la aplicación de las sanciones de amonestación y suspensión por el incumplimiento de las fracciones VI, VII, IX, primer supuesto, XV, XVII, XVIII y XXI del artículo 8° de la LFRASP.

Contra las resoluciones emitidas por las autoridades antes señaladas, se tendría la vía jurisdiccional, ya que no se prevé ningún recurso en contra de éstas.

De lo anterior se desprende que el proyecto de Ley es, en parte, congruente con lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, ya que en la iniciativa se establece como autoridad sancionadora al TFJFA; sin embargo, esta iniciativa no se ajusta al texto constitucional al establecer la figura de las Comisiones Disciplinarias a quienes también se les dan atribuciones para imponer sanciones en la materia.

Proyecto de reforma a la LOAPF.

Fue presentado a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en fecha 15 de septiembre del 2009, actualmente desechado.

Con este proyecto de reforma se pretendía desaparecer, entre otras dependencias, a la Secretaría de la Función Pública, pasando algunas de sus atribuciones, como es el caso de las relacionadas con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos a la Contraloría General de la Federación, la cual de conformidad con la propuesta de reforma a los artículos 1º, 2º y 26 de la propia LOAPF, tendrá el carácter de dependencia de la APF.

Las facultades que con la reforma a la LOAPF se pretende dar a la Contraloría General de la República, en materia de responsabilidades administrativas, son:

1. Conocer e investigar, por sí o por conducto de los OIC las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas.

2. Aplicar las sanciones respectivas en términos de la ley de la materia, distintas a la que correspondan a la autoridad jurisdiccional y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración correspondiente y aportando los elementos que hubiere reunido en relación con la acreditación de conductas delictivas.

Las reformas propuestas a la LOAPF son acordes a las disposiciones del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, en el sentido de que será un órgano jurisdiccional el encargado de aplicar las sanciones en la materia.

Asimismo, las reformas son acordes con la iniciativa de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública previamente estudiada, respecto de que algunas responsabilidades podrán ser sancionadas por la propia APF, situación que podría ser contraria a los que dieron origen a la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, ya que éste era el de establecer a los Tribunales de lo contencioso

administrativo como autoridades sancionadoras en la materia, salvaguardando la imparcialidad en el procedimiento de imposición de responsabilidades administrativas.

Finalmente, cabe hacer mención a los artículos transitorios más sobresalientes, regulados en la iniciativa de reforma a la LOAPF, siendo éstos: i) el relativo a la fecha de entrada en vigor de las reformas, en el cual se establece que éstas entrarán en vigor a los noventa días siguientes al de su publicación en el DOF; ii) en el que se establece el tratamiento a las referencias hechas a la Secretaría de la Función Pública, estableciéndose que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que mencionen a dicha dependencia, entre otras, se entenderá que se refieren a la Contraloría General de la República, esto por lo que hace a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y iii) el artículo transitorio relativo al trámite de asuntos pendientes de resolución, regulándose que los asuntos relativos a responsabilidades administrativas de los servidores públicos, serán resueltos por la Contraloría General de la República; asimismo, se establece que los asuntos, trámites, procedimientos, juicios o recursos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, deberán atenderse, sustanciarse o resolverse de conformidad con las disposiciones vigentes en ese momento, siendo atendidos por la mencionada Contraloría.

Capítulo 4. Proyección sobre la posible afectación de la reforma a los sujetos del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El presente capítulo es abordado como una proyección sobre las posibles afectaciones que la reforma constitucional tendría en los sujetos de la base legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que a la fecha no se tiene certeza respecto la manera en que la LFRASP se ajustará a las disposiciones del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM.

4.1. Posible impacto de la reforma en los sujetos de la base constitucional.

Del estudio realizado en el capítulo anterior respecto de la actual regulación del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, no se desprende que existan posibles impactos en la base constitucional de los servidores públicos sujetos a responsabilidades administrativas, en virtud de lo siguiente:

1) La base constitucional en comento, se prevé en el artículo 108 de la CPEUM, artículo en el que se establece un listado de las personas que, para efectos constitucionales, son considerados servidores públicos, sin que el mencionado listado tenga relación con las autoridades sancionadoras en la materia.

2) Por su parte, el texto vigente del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, regula que el Tribunal de lo contencioso administrativo será la autoridad sancionadora de las irregularidades que comentan los servidores públicos, sin que en éste se establezcan quiénes tienen ese carácter.

4.2. Posible impacto de la reforma en los sujetos de la base legal.

El texto actual del artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, tampoco pudiera tener un impacto directo en los sujetos previstos en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que para efectos de la LFRASP, son considerados servidores públicos las personas reguladas en el primer párrafo del artículo 108 de la CPEUM, así como toda aquella persona que aplique o maneje recursos públicos federales, aplicándose a éstos los mismos razonamiento vertidos en el subcapítulo anterior, respecto del por qué la reforma al artículo 73 no les impacta.

No obstante lo anterior, aprovechando que con motivo de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, se deberán modificar las disposiciones de la actual LFRASP, se considera pertinente hacer un estudio a fondo de los servidores públicos que pueden ser sujetos del régimen de responsabilidades administrativas.

A continuación se estudiará qué se debe entender por funcionario público, empleado público y administrado, lo cual nos servirá para determinar si éstos son considerados servidores públicos en términos de la LFRASP y si esta consideración es adecuada:

Funcionario público.

El funcionario público es aquella persona física que refleja en forma directa la voluntad estatal, con la cual se contribuye a que se lleven a cabo las funciones del estado y por tanto, a que este último cumpla con sus fines.⁶⁹

Respecto de estos funcionarios LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA, señala:

“[...] aquel ciudadano que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, por lo que asume un carácter de autoridad”.⁷⁰

Existen tres formas para ser funcionario público, las cuales se señalan a continuación:

1. Por elección. Los funcionarios son elegidos por los propios ciudadanos, mediante elecciones que se llevan a cabo en términos de la legislación de la materia.

⁶⁹ Cfr. Arturo GARCÍA TORRES, *Responsabilidad de los servidores públicos*, Porrúa, México, 2008, Págs. 1 y 2.

⁷⁰ Luis José BÉJAR RIVERA, Ob. Cit., Pág. 64.

2. Por designación. Los funcionarios son seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público,⁷¹ para poder ejercer sus funciones requieren de un nombramiento.

3. Por concurso por oposición. La oposición consiste en que los aspirantes al cargo concurren a un concurso, otorgándosele el cargo al que tenga las mejores notas.⁷²

Para efectos de la LFRASP los funcionarios públicos antes señalados, sin importar la manera en que se les otorgó este carácter, son considerados servidores públicos, al desempeñar un empleo, cargo o comisión en la APF.

Empleado Público.

El empleado público⁷³ es aquella persona física que presta sus servicios, ya sean físicos o intelectuales, al Estado a cambio de una remuneración en dinero, con la particularidad de que dicho empleado no cuenta con atribuciones de decisión.

⁷¹ Cfr. Sergio Monserrit ORTÍZ SOLTERO, Ob. Cit., Pág. 7

⁷² Cfr. Miguel ACOSTA ROMERO, *Derecho Burocrático Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2002, Pág. 224.

⁷³ Es importante señalar que derivado del régimen laboral de los empleados públicos, éstos se pueden clasificar en trabajadores al servicio del Estado y en trabajadores que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral.

Los primeros, rigen su relación laboral en términos del apartado B del artículo 123 de la CPEUM y, por tanto, por la LFTSE, estas personas dependen de la APF centralizada y desconcentrada y en algunos casos en instituciones descentralizadas. Cfr. Andrés SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*, Ob. Cit. Pág. 396.

Por su parte, las personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral, rigen sus relaciones de trabajo por las disposiciones del apartado A del artículo 123 de la CPEUM y la LFT estos trabajadores los encontramos en empresas de participación estatal, en la Comisión Federal de Electricidad, en Petróleos Mexicanos, en el Instituto

Al respecto, LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ señala:

“Con el término “empleado público” se identifica al trabajador de la Administración Pública Centralizada, generalmente conocido como burócrata cuya incorporación se produce en la mayoría de los casos mediante el nombramiento; y el universo de empleados públicos se diferencia a los funcionarios, como aquellos empleados que tienen específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección, de tal forma que son la vía a través de la cual se exterioriza la voluntad del órgano”.⁷⁴

Asimismo, respecto de la diferencia entre empleado público y funcionario público, GABINO FRAGA menciona lo siguiente:

“[...] se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública”.⁷⁵

Mexicano del Seguro Social y la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en la mayoría de los Organismos Descentralizados Federales. Cfr. Alfonso NAVA NEGRETE, *Derecho administrativo mexicano*, Ob. Cit., Pág. 217.

⁷⁴ Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, Ob. Cit., Págs. 90 y 91.

⁷⁵ GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, 44ª ed., Porrúa, México, 2005, Pág. 130.

De esta manera, se puede concluir que los empleados públicos son personas que llevan a cabo trabajos físicos o intelectuales, los cuales no involucran el uso de atribuciones de decisión y no trascienden hacia el exterior.

Los empleados públicos, para efectos de la legislación federal en materia de responsabilidades administrativas, también son considerados servidores públicos, pues, a pesar de que carecen de atribuciones de decisión y de que su trabajo no trasciende hacia el exterior, desempeñan un empleo, cargo o comisión en la APF.

Administrado.

El administrado⁷⁶ es el sujeto pasivo de la potestad administrativa, que ocupa una situación jurídica opuesta a la de la Administración en su relación con ésta, cuyo

⁷⁶ Algunos administrados, sin contar con un vínculo laboral con el Estado, prestan sus servicios a éste, siendo las disposiciones de la LAASSP, la LOPSRM y el CCF los ordenamientos que rigen dicha relación.

En el caso de la LAASSP y de la LOPSRM, se establecen las bases para que el Estado contrate el suministro de bienes muebles, la realización de obras inmobiliarias, la prestación de servicios relacionados con obras inmobiliarias, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza, respecto de estos últimos, quedarían exceptuados la prestación de servicios subordinados y la contratación de personal por honorarios.

En el caso de los trabajadores que prestan servicios subordinados su relación se rige en términos de la LFTSE publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1963, y de la LFT publicada en el DOF el 1° de abril de 1970, dependiendo del órgano de la APF en la que se presten sus servicios, los cuales ya fueron estudiados previamente en el presente trabajo y sí guardan un vínculo laboral con el Estado.

Por su parte, los trabajadores por honorarios prestan sus servicios al Estado mediante la suscripción de un contrato de prestación de servicios el cual es el “contrato en virtud del cual una persona llamada profesor, se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos en beneficio de otra llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos” Bernardo PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Contratos Civiles*, 7ª ed., Porrúa, México, 2000, Pág. 271.

Finalmente, respecto de los administrados RICARDO DE LA FÉLIX TAPIA señala que “su base jurídica se encuentra en contratos sustentados en la legislación civil o en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los cuales no deben considerarse servidores públicos”. Ricardo DE LA LUZ FÉLIX TAPIA, Ob. Cit., Pág. 81.

carácter pasivo no obsta para que sea titular de facultades y derechos frente a la Administración.⁷⁷

En términos de la LFRASP, estos administrados son considerados servidores públicos cuando manejen o apliquen recursos públicos federales.

4.3. Constitucionalidad de los sujetos previstos en la base legal.

Se considera que la LFRASP va más allá de lo establecido en la CPEUM, respecto de quiénes deben ser considerados servidores públicos, toda vez que además de establecer como sujetos de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos a los previstos en el primer párrafo del artículo 108 de la CPEUM, establece que tendrán este carácter todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Respecto de esta situación, LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ señala que el artículo de la Ley:

“[...] desborda la disposición de la Carta Fundamental, ya que al ir más allá de lo que ella dispone incurre en un vicio de inconstitucionalidad [...] lo

⁷⁷ Cfr. Fernando GARRIDO FALLA y otros, *Tratado de derecho administrativo*. Volumen I. Parte General, 14 a ed., Tecnos, Madrid, 2005, Pág. 498.

Se considera que una Ley es inconstitucional cuando carece de apoyo en el texto de la Constitución, y es anticonstitucional cuando el texto de ésta choca con el de la Carta Magna. Cfr. Alfonso NAVA NEGRETE, *Derecho Administrativo Mexicano*, Ob. Cit., Págs. 75 y 76.

*exorbitante de dicha disposición desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria, ya que, como lo habíamos visto, ésta sólo puede producirse dentro de una relación de jerarquía. Y en este caso el manejo de recursos económicos de la Federación no necesariamente se da dentro de las relaciones jerárquicas”.*⁷⁸

4.4. Crítica a los sujetos previstos en la base legal.

Respecto de los sujetos previstos en la base legal, se hacen dos críticas:

1. Conforme a lo establecido en el artículo 2° de la LFFRASP, pueden ser considerados servidores públicos sujetos a responsabilidades administrativas aquellos administrados que manejen o apliquen recursos públicos federales, lo cual podría extralimitar las disposiciones del artículo 108 de la CPEUM y, por tanto, ser tildado de inconstitucional.

Aunado a lo anterior, es del todo impropio que un administrado, sin vinculación jerárquica con la APF, sea sancionado en términos de la LFRASP, ya que muchas de las sanciones como la amonestación, suspensión o la destitución, no tendrían un mayor impacto en el administrado, pues éste no tiene vinculación laboral con el Estado.

⁷⁸ Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, Ob. Cit., Págs. 110 y 111.

Asimismo, es de tomar en consideración que el Estado, en caso de que alguno de los administrados antes mencionados haga una indebida aplicación o manejo de los recursos públicos a su cargo, cuenta con otros medios para sancionar la conducta del administrado, así como para resarcirse del daño patrimonial que se le hubiera generado, entre los que se encuentran la vía penal y el procedimiento resarcitorio.⁷⁹

Finalmente, es de mencionar que la disposición en comento tampoco se justifica por el hecho de que con ésta se pudiera prever a algún servidor público no mencionado en el artículo 108 de la CPEUM, ya que este artículo fue reformado mediante decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007, con lo cual se regularon como servidores públicos a todas las personas que prestan algún empleo, cargo o comisión en los tres Poderes de la Unión y organismos a los que la CPEUM les otorga autonomía.

⁷⁹ El procedimiento de responsabilidad resarcitoria se lleva a cabo por la Auditoría Superior de la Federación y su finalidad es buscar que el responsable de algún daño patrimonial al Estado o, en su caso, en los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, indemnice, repare o compense los daños y perjuicios ocasionados. Cfr. Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Ob. Cit., Pág. 98 a 103.

Conforme a lo establecido en la LFRCF publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009, pueden ser sujetos a este procedimiento tanto los servidores públicos como los particulares que causen daños y/o perjuicios al patrimonio del Estado, asimismo, pudieran ser sujetos de este procedimiento los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación que dejaren de formular observaciones encontradas en las revisiones y auditorías practicadas a la Cuenta Pública y a las entidades fiscalizadas o no respeten la reserva de información.

Es de señalar que la LFPRH, también prevé un título referente a sanciones e indemnizaciones, en el que se establece que los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de la propia Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

2. Conforme a las disposiciones de la legislación federal, se considera que son servidores públicos toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en la APF, sin que se haga distinción entre empleado y funcionario público.⁸⁰

Lo anterior, resulta criticable en virtud de que, si bien con las reformas al título IV de la CPEUM, se eliminó dicha distinción, lo cierto es que los empleados públicos carecen de facultades de decisión y sus actividades no tienen impactos hacia el exterior de la APF, encontrándose su actuar subordinado a la decisión e instrucciones que realicen los funcionarios públicos a los que se encuentren adscritos.

Bajo esta óptica, el empleado público al no afectar a terceros con su actuación y al encontrarse ésta subordinada a la decisión del funcionario público al que se encuentran adscritos, pudiera considerarse que no es del todo adecuado que los empleados públicos sean considerados servidores públicos sujetos a responsabilidades administrativas, así como tampoco lo es que éstos sean sancionados en los mismos términos que el funcionario público.

En este punto resulta importante hacer mención a la opinión que sobre el tema tienen RAÚL CARRANCA, padre e hijo, la cual si bien es emitida en materia de responsabilidades

⁸⁰ El concepto de servidor público en términos de la LFRASP es diferente al concepto de trabajador al servicio del Estado, ya que en términos de la CPEUM, se entiende por servidor público a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la APF, integrando así el elemento subjetivo del órgano administrativo, mientras que el trabajador al servicio del Estado guarda únicamente una relación laboral con la APF, por lo que la aplicación de normas disciplinarias no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad de servidor público de quien presta el servicio al Estado. Cfr. Gabino Eduardo CASTREJÓN GARCÍA, Ob. Cit., Págs. 158 y 159.

penales, resulta aplicable a las responsabilidades administrativas, en virtud de que existe identidad de sujetos en ambos tipos de responsabilidad.

Los mencionados autores expresan su inconformidad con el cambio del concepto de “funcionarios públicos” por el de “servidores públicos” ya que el concepto es tan amplio que un simple bolero o lustrador de calzado desempeñando un empleo en la APF centralizada pudiera incurrir en responsabilidad y ni qué decir del barrendero que limpia las oficinas. El origen de la inconformidad anterior es que este tipo de responsabilidades tiene como objeto jurídico tutelado la seguridad general amparada por el orden jurídico confiado a la APF siendo el funcionario público, la persona encargada del sostenimiento y administración de los poderes organizados del aparato de gestión y conformación social que es el Estado.⁸¹

⁸¹ Cfr. Raúl CARRANCA Y TRUJILLO y Raúl CARRANCA Y RIVAS, *Código Penal Anotado*, 17ª ed., Porrúa, México, 1993, Págs. 521 y 522

Capítulo 5. Proyección sobre la posible afectación de la reforma a las autoridades del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Las modificaciones que las autoridades del régimen pudieran tener con motivo de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXIX-H, son abordadas en el presente capítulo como una mera proyección, toda vez que hasta en tanto no se emita la legislación correspondiente, no se tiene certeza respecto de las acciones que el legislador emprenderá para ajustar la base legal a las disposiciones constitucionales en la materia.

5.1. Posible impacto de la reforma en las autoridades de la base constitucional.

La reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM posiblemente impacta a la base constitucional de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al establecerse en dicho artículo a los Tribunales de lo contencioso administrativo como autoridad sancionadora en la materia, sin que previo a esto existiera algún artículo constitucional que estableciera de manera específica quién debía ser esta autoridad.

En efecto, previo a la emisión del decreto de reforma, el único artículo que regulaba, a nivel constitucional, cuestiones relacionadas con la autoridad del régimen era el artículo 113 de la CPEUM, en el cual se reguló que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos debían establecer, entre otras cosas, quiénes

serían las autoridades en la materia, dejando en manos de los legisladores la determinación de quiénes debían ser estas autoridades.

No obstante lo anterior, se considera que derivado de la reforma constitucional que nos ocupa, no se debe hacer ningún cambio en la regulación que a nivel constitucional se tiene en la materia, ya que no existe contravención con la regulación que previo a ésta se tenía en la base constitucional.

5.2. Posible impacto de la reforma en las autoridades de la base legal.

Del estudio de la regulación que se hace de las autoridades del régimen en la base legal, se puede afirmar que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, tendrá un fuerte impacto en las disposiciones que en materia de autoridades se regulan en la LFRASP.

Lo anterior, ya que para efectos de la APF,⁸² la LFRASP establece que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en dicha Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades

⁸² Respecto de las demás autoridades facultadas para la aplicación de la LFRASP, éstas establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas, lo cual fue estudiado en el subcapítulo 2.2.2. del presente trabajo.

de la APF, mientras que el artículo 73, fracción XXIX-H, prevé que las facultades de sanción en la materia se encontrarán en los Tribunales de lo contencioso administrativo.

5.3. Constitucionalidad de las autoridades previstas en la base legal.

De la revisión de la base constitucional y legal del régimen de responsabilidades administrativas, se aprecian inconsistencias entre las disposiciones que en materia de autoridades realizan la CPEUM y la LFRASP, las cuales obedecen a una situación meramente temporal, ya que la LFRASP fue publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002, mientras que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM fue publicada en el DOF más de 4 años después.

No obstante lo anterior, esta situación no debe considerarse inconstitucional, ya que como se estudió previamente en el subcapítulo 3.3., el propio decreto de reforma constitucional estableció en su artículo segundo transitorio que hasta en tanto no se haga esta modificación se seguirán aplicando las disposiciones de la legislación vigente en el momento de la reforma, es decir, las disposiciones de la LFRASP.

Por lo anterior, se concluye que de lo establecido en los artículos transitorios del decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, las

disposiciones que la LFRASP hace en materia de autoridades son acordes a la regulación constitucional en la materia.

5.4. Crítica a las autoridades previstas en la base legal.

Si bien es cierto que la incongruencia existente entre la LFRASP y la base constitucional en materia de autoridades sancionadoras no puede ser considerada ilegal ni inconstitucional, sí resulta criticable esta situación en tres aspectos:

1. Múltiples autoridades.

El hecho de que la LFRASP no se ajuste a las disposiciones constitucionales en materia de autoridades sancionadoras, tiene como consecuencia que en la APF se tengan múltiples autoridades en la materia, ya que actualmente existen más de 200 OIC con facultades de sanción en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Asimismo, esta situación conlleva disparidades en los criterios que estas autoridades tienen para sancionar las responsabilidades administrativas, lo anterior sin perjuicio de que los mencionados OIC dependan de la Secretaría de la Función Pública.

Por lo anterior, resulta criticable esta situación y se puede decir que frena la mejora del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

2. Subjetividad de la autoridad.

La incongruencia existente entre la LFRASP y la CPEUM ha retrasado la plena objetividad de las determinaciones de las autoridades sancionadoras en la materia, ya que en la base legal vigente en la materia, la autoridad que lleva a cabo la investigación, tramitación y sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario, es la misma autoridad que resuelve sobre la existencia de la responsabilidad administrativa e impone las sanciones por las irregularidades de los servidores públicos.

Sobre el particular, ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA señala que los OIC:

“[...] al recibir una investigación e iniciar el procedimiento disciplinario, parecieran determinados a imponer una sanción, no importado los elementos que el servidor público aporte en su defensa”.⁸³

El actuar de la autoridad no es considerado completamente objetivo ya que actualmente se encuentran en manos de una sola autoridad las facultades de

⁸³ Alberto GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Ob. Cit., Pág. 12.

investigación y de sanción, de tal manera que si esta autoridad determinó durante sus investigaciones que un servidor público presuntamente cometió irregularidades, es muy difícil que la propia autoridad se desdiga de sus investigaciones y determine, a pesar de que el servidor público hubiera acreditado el debido cumplimiento de sus obligaciones, la inexistencia de responsabilidades administrativas.

Cabe recalcar que con la contravención que las autoridades en la materia hacen a la imparcialidad en el proceso, al ocupar el rol de órgano investigador y sancionador, podría contravenir las disposiciones del artículo 17 de la CPEUM, en el que toda persona tiene derecho a que las resoluciones por las que se les administre justicia se guarde imparcialidad.

De esta manera, al establecerse en la LFRASP que el Tribunal de lo contencioso administrativo será la autoridad sancionadora en la materia, se eliminarían todas las posibles subjetividades con las que se determinan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en la APF.

Lo anterior, en virtud de que con esta determinación se eliminaría el doble rol con el que actualmente se desempeñan los OIC, ya que éstos únicamente realizarían las investigaciones de las presuntas responsabilidades, quedando en manos del TFJFA la determinación de la existencia o inexistencia de responsabilidades administrativas, así como la sanción de las irregularidades que llegaran a ser determinadas.

3. Beneficios de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM.

La tercer crítica a la regulación que la LFRASP hace de las autoridades en la materia, se da en el sentido de que al no establecerse como autoridad sancionadora en la materia al Tribunal de lo contencioso administrativo, se impide que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM cumpla con los beneficios buscados con su emisión.

Es de recordar que durante el proceso de reforma constitucional se señalaron como beneficios buscados con esta modificación, los siguientes:

a) El robustecimiento de la constitucionalidad y legalidad del régimen, así como su modernización y actualización; lo cual es considerado un beneficio, ya que como se estudio en el punto anterior, al establecer como autoridad sancionadora al Tribunal de lo contencioso administrativo se salvaguardarían las disposiciones del artículo 17 de la CPEUM, al lograrse que la determinación de irregularidades en la materia sean imparciales.

b) El establecimiento de mejores elementos para combatir la corrupción y la impunidad; lo cual se logra al dejar en manos de los OIC la investigación de la presunta responsabilidad, mientras que el Tribunal de lo contencioso administrativo determinaría la responsabilidad y, en su caso, sanción del servidor público, esto se considera que combate la corrupción por dos razones, la primera, por que es mucho más difícil

corromper a dos instituciones y la segunda, por que las decisiones del Tribunal de lo contencioso administrativo son colegiadas.

c) El robustecimiento de las facultades para la imposición de sanciones en la materia; lo cual se considera un beneficio al concentrarse las autoridades sancionadoras en el Tribunal de lo contencioso administrativo y no en más de 200 OIC en las dependencias y entidades de la APF, como actualmente se encuentra conformado el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Por otra parte, con la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, se logra establecer un fundamento constitucional al gran poder con el que los OIC venían desempeñando sus facultades de sanción, lo cual no tendrá ningún sentido hasta en tanto la LFRASP sea modificada para ajustarse a las disposiciones que la base constitucional hace en materia de autoridades sancionadoras.

Respecto de la falta de regulación a nivel constitucional de las facultades sancionadoras, MIGUEL ACOSTA ROMERO señala que esto da:

“[...] lugar a un enorme poder sin ningún fundamento constitucional para que una Secretaría de Estado lo ejerciera y cuyos límites o facultades serían tan generales que caerían en la abstracción o muy difíciles de precisar”.⁸⁴

No obstante las críticas hechas a la actual regulación que la LFRASP hace en materia de autoridades, es de tomar en consideración que la principal falla se tuvo en la regulación que se hizo de los artículos transitorios del decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, ya que en éstos no se estableció un plazo máximo para que la base legal se ajustara a las disposiciones constitucionales.

4. Iniciativa de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública.

A pesar de que esta iniciativa de Ley no constituye parte del derecho positivo, al encontrarse dentro del proceso de producción de Leyes, existe la posibilidad de que sea emitida en los términos en que fue presentada, por lo cual a continuación se presenta una breve crítica a su contenido:

Se considera criticable que esta iniciativa de Ley establezca que algunas de las sanciones a imponerse a los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas puedan ser impuestas por la propia APF, ya que esta situación es la que se pretendía eliminar con la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM.

⁸⁴ Miguel ACOSTA ROMERO, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*, 17ª ed., Porrúa, México, 2004, Págs. 281 y 282.

En efecto, como se desprende de las exposiciones de motivos presentadas en la iniciativa de reforma constitucional, la gran preocupación que se tenía respecto de las autoridades en la materia consistía en que al encontrarse en manos de la misma autoridad la investigación y sanción de las responsabilidades administrativas, se tenía un procedimiento con cierto grado de parcialidad.

Cabe señalar que si bien en la iniciativa de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública se prevé que en lugar de los OIC serán las Comisiones Disciplinarias las encargadas de aplicar algunas sanciones a los servidores públicos, siendo que estas Comisiones se encontrarán conformadas por representantes del titular, del OIC y de los trabajadores, todos de la dependencia y entidad de que se trate y, con esto, se podría subsanar el aspecto de subjetividad de la autoridad en la materia, se considera que ésta no era la finalidad de reforma constitucional, ya que esta solución pudo haberse dado sin la necesidad de una reforma a la CPEUM.

Capítulo 6. Proyección sobre la posible afectación de la reforma al procedimiento administrativo disciplinario.

Al igual que en los dos capítulos anteriores, en el presente se abordará como una proyección de las posibles afectaciones que el procedimiento administrativo disciplinario pudiera sufrir como consecuencia de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM.

Lo anterior, en virtud de que únicamente se podrá tener certeza de la afectación a ésta figura cuando se emitan las reformas a la LFRASP para ajustarla a las disposiciones de la base constitucional en la materia.

6.1. Posible impacto de la reforma en el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la base constitucional.

A nivel constitucional la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM posiblemente no tenga impacto en la regulación que a nivel constitucional se hace del procedimiento administrativo disciplinario.

Esto en virtud de que el único precepto constitucional que regula el procedimiento administrativo disciplinario es el primer párrafo del artículo 113 de la CPEUM, en el cual se establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores

públicos determinarán, entre otras cosas, los procedimientos para la aplicación de las sanciones administrativas de servidores públicos.

De esta manera, se puede apreciar que la base constitucional de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos ha dejado en manos del legislador el establecimiento, mediante la emisión de la Ley de la materia, del procedimiento a seguir para la determinación de responsabilidades administrativas a los servidores públicos, sin que en esta base constitucional se establezcan etapas, plazos o alguna interacción específica con la autoridad en la materia.

Así las cosas, se puede concluir que si bien los artículo 73, fracción XXIX-H y el 113, primer párrafo, de la CPEUM, son parte de la base constitucional de las responsabilidades administrativas no requieren de modificación alguna en materia del procedimiento.

6.2. Posible impacto de la reforma en el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la base legal.

Como se ha estudiado a lo largo del presente trabajo, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, tuvo la finalidad de establecer a los Tribunales de lo contencioso administrativo como autoridades sancionadoras en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cual posiblemente impacta en la

regulación que en la LFRASP se hace en materia del procedimiento administrativo disciplinario, ya que éste fue conceptualizado teniendo a los OIC y a las Direcciones de Responsabilidades, Quejas y Denuncias, como autoridades de investigación, tramitación, sustanciación y resolución del procedimiento.

De esta manera, al preverse a nivel constitucional que la autoridad sancionadora en la materia será distinta a aquella en la que se basó el legislador para la determinación del procedimiento administrativo disciplinario, resulta claro que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM posiblemente conlleve a la reforma de la LFRASP, para que el procedimiento se interrelacione con la nueva autoridad sancionadora en la materia.

Cabe destacar, como ya lo hemos hecho a lo largo del presente trabajo, que la modificación a la LFRASP no tiene un plazo para realizarse, ya que el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional estableció que hasta en tanto no se reforme la legislación federal para ajustarse a las disposiciones constitucionales, se seguirían aplicando las disposiciones de la legislación vigente al momento de la emisión del decreto.

6.3. Constitucionalidad del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la base legal.

No obstante que en el subcapítulo anterior se concluyó que el procedimiento regulado en la LFRASP debe ser objeto de modificación, esta regulación no puede ser considerada inconstitucional, ya que el primer párrafo del artículo 113 de la CPEUM, regula que las leyes de responsabilidades administrativas deben establecer el procedimiento para la imposición de las sanciones en la materia, por lo cual, al estar en manos del legislador la determinación del correspondiente procedimiento no existe contravención entre lo regulado en la LFRASP y la CPEUM.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta oportuno tomar en consideración que si bien a nivel constitucional no se exige que la base legal establezca algún requisito mínimo en la regulación del procedimiento, al establecerse en la CPEUM que los Tribunales de lo contencioso administrativo serán autoridad sancionadora en la materia, sería oportuno que la LFRASP fuera reformada para que el procedimiento administrativo disciplinario sea congruente con la actuación de la nueva autoridad sancionadora en la materia.

Sin perjuicio de esto, en virtud de lo establecido en los artículos transitorios del decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, no se podría considerar inconstitucional lo señalado en el párrafo anterior, ya que en éste se establece que hasta en tanto no se modifique la legislación para ajustarse a la base

constitucional, seguirán aplicándose las disposiciones vigentes a la fecha de emisión del mencionado decreto.

6.4. Crítica al procedimiento administrativo disciplinario previsto en la base legal.

La crítica que se hace al procedimiento administrativo disciplinario que hasta el día de hoy se prevé en la LFRASP, consiste en que dicho procedimiento se encuentra regulado para establecer la participación de la Secretaría de la Función Pública, a través de sus OIC y de las Direcciones de Responsabilidades, Quejas y denuncias, como juez y parte en la controversia, resultando criticables los puntos siguientes:

1. Para poder lograr las finalidades por las que fue reformado el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, es necesario que el procedimiento administrativo disciplinario sea reformado, para que se refleje en éste la participación de los Tribunales de lo contencioso administrativo como autoridades sancionadoras en la materia.

2. El procedimiento administrativo disciplinario al regular como juez y parte a la misma autoridad, no permite que el juicio de valor emitido para la determinación de la existencia o inexistencia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos sea completamente objetivo e imparcial.

Esto, en virtud de que la autoridad al realizar sus investigaciones determinó que el servidor público era presuntamente responsable de una conducta irregular, siendo muy difícil para el presunto responsable desvirtuar el razonamiento realizado por la autoridad investigadora, ya que será la propia autoridad investigadora quien determinará si existen o no responsabilidades administrativas en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

3. Se considera que al reformarse el procedimiento administrativo disciplinario para regular al Tribunal de lo contencioso administrativo como autoridad sancionadora en la materia, se tendría un gran avance en la materia, ya que éste evolucionaría hacia el juicio de responsabilidades administrativas, el cual permitirá una mejor valoración de las presuntas responsabilidades, por las razones que se exponen a continuación:

a) En la fase de instrucción.⁸⁵

Se considera que la fase de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario es muy limitada, ya que la autoridad en la materia, al tener el doble rol de autoridad investigadora y sancionadora, únicamente requiere, para allegarse de los elementos necesarios para pronunciarse respecto de la controversia, de los alegatos y pruebas

⁸⁵ La meta que se busca alcanzar en esta primera etapa del proceso es la de instruir al juzgador, esto es, provocarle un conocimiento acerca del litigio sobre el que en su oportunidad habrá de pronunciarse en la segunda etapa del proceso. Se trata pues de poner al juzgador en posición de pronunciar o de dictar una sentencia jurisdiccional que venga a resolver el conflicto de intereses. En resumen, el propósito que se busca en la instrucción es allegarle al juzgador todo el material informativo para que se produzca el juzgamiento con la propiedad jurídica y lógica debidas. Cfr. Cipriano GÓMEZ LARA, *Derecho procesal civil*, 6ª ed., Oxford, México, 1999, Pág. 18.

que el presunto responsable pudiera aportar en las correspondientes fases del procedimiento, pudiendo señalarse que ya existe un prejuizgamiento de la autoridad sobre la responsabilidad administrativa a resolverse mediante el propio procedimiento. Prueba de lo anterior es lo regulado en la fracción I del artículo 21 de la LFRASP, en el cual se establece que hecha la notificación del oficio citatorio, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada a la audiencia de ley, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan; esto porque ya existe una predeterminación de la responsabilidad administrativa por parte de la autoridad investigadora, la cual es también autoridad sancionadora en la materia.

En cambio, de establecer al juicio de responsabilidad administrativa como medio para la imposición de las sanciones en la materia, se considera que se tendría una mejor etapa de instrucción, en la que se reflejaría la imparcialidad de la autoridad sancionadora.

Lo anterior, ya que en la primera etapa de la instrucción, correspondiente a la etapa postuladora,⁸⁶ se tendría a la autoridad investigadora realizando la denuncia de la presunta responsabilidad del servidor público ante el Tribunal de lo contencioso administrativo y anunciaría las pruebas con las que sustenta su dicho, respecto de la cual se correría traslado al presunto responsable para que a su vez manifestara lo que

⁸⁶ En la etapa postuladora las partes en el proceso afirman o niegan sus pretensiones o resistencias, relatan los hechos, exponen lo que a sus derechos conviene y aducen los fundamentos de derecho que consideran les son favorables. Cfr. Cipriano GÓMEZ LARA, *Teoría General del Proceso*, UNAM, México, 1974, Pág. 116.

a su derecho le correspondiera y anunciara las pruebas de su dicho; siendo necesario que el Tribunal se allegue de las manifestaciones de ambas partes para pronunciarse ya que es ajeno a la controversia.

Por su parte, en el procedimiento administrativo disciplinario parte de esta etapa postulatoria se lleva a cabo en la propia investigación, ya que en ésta se predeterminan las presuntas responsabilidades, las cuales se plasman en el oficio citatorio por el que se llamará a comparecer al presunto responsable a una audiencia de ley en la que éste debe hacer valer lo que a su derecho convenga.

Por lo que hace a la etapa probatoria,⁸⁷ segunda etapa de la instrucción, se considera que ésta sería mucho más apropiada en el juicio de responsabilidades administrativas, ya que ambas partes participan en el ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de éstas, las cuales en su momento serán valoradas por el juzgador.

Por su parte, en el procedimiento administrativo disciplinario, las pruebas de la presunta responsabilidad ya se encuentran integradas en el expediente administrativo, otorgándole al presunto responsable la oportunidad de ofrecer, en el término de cinco días posteriores a la fecha de celebración de la audiencia de ley, las pruebas con las

⁸⁷ En la etapa probatoria las partes y el juzgador realizan los actos tendientes a verificar los hechos controvertidos. Esta etapa se desarrolla a través del ofrecimiento de pruebas, su admisión o desechamiento, la preparación de las pruebas admitidas y el desahogo de los medios de prueba admitidos y preparados. Cfr. José OVALLE FAVELA, Ob. Cit., Pág. 186.

que se desvirtuarían las imputaciones hechas en su contra, por lo cual únicamente el presunto responsable participa en esta etapa probatoria.

Respecto de la última etapa de la instrucción, correspondiente a la etapa preconclusiva,⁸⁸ ésta no existe en el procedimiento administrativo vigente, siendo prudente establecerla en el juicio de responsabilidad administrativa, ya que con los alegatos hechos valer tanto por la autoridad investigadora como con los hechos valer por el presunto responsable, el juzgador podría tener más clara la controversia y elementos a tomar en consideración al emitir la resolución que pondría fin al juicio.

b) En la fase de juicio:⁸⁹

En el juicio de responsabilidad administrativa, el Tribunal de lo contencioso administrativo llevaría a cabo un juicio de valor respecto de las manifestaciones, pruebas y alegatos aportados por el presunto responsable y la autoridad investigadora en la fase de instrucción, respecto del cual concluirá si el servidor público incurrió en

⁸⁸ La etapa preconclusiva en los procesos civiles, por regla general, las partes formulan sus alegatos y, en el proceso penal, la parte acusadora presenta sus conclusiones acusatorias y la defensa sus conclusiones absolutorias. Los alegatos o conclusiones son una serie de consideraciones y razonamientos que la parte hace al juez precisamente sobre el resultado de las dos etapas ya transcurridas, a saber: la postulatoria y la probatoria. Es decir, la parte le está enfatizando al tribunal qué es lo que ella y su contraria han afirmado, negado, alegado, aceptado, y por otra qué extremos de esas pretensiones, así de cómo esas resistencias, han quedado acreditados a través de las pruebas rendidas y, en virtud de esa relación entre las afirmaciones u la prueba, le están adelantando al juez, en tono de pretensión, cuál debe ser el sentido de la resolución. Por ello, se afirma que los alegatos constituyen un proyecto de sentencia favorable a la parte que lo está formulando. Cfr. Cipriano GÓMEZ LARA, *Teoría General del Proceso*, Ob. Cit. Pág. 117.

⁸⁹ El juicio es la fase en la que solamente se desenvuelve una actividad por parte del órgano jurisdiccional, etapa en la que el juzgador emite, dicta o pronuncia la sentencia jurisdiccional definitiva que viene a terminar el proceso y a resolver la contienda, en el conflicto de interés. Cfr. Cipriano GÓMEZ LARA, *Derecho Procesal Civil*, Ob. Cit. Págs. 21 y 22.

responsabilidades administrativas derivadas de las acciones u omisiones realizadas en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, conclusión que es plasmada en una resolución por la que se da fin al procedimiento.

En cambio, en el procedimiento administrativo disciplinario, si bien la autoridad sancionadora toma en consideración los elementos aportados por la autoridad investigadora y por el presunto responsable, el juicio de valor que se realiza se basa en determinar si el presunto responsable desvirtuó o no las imputaciones hechas en su contra, pues existe un cierto grado de subjetividad en la materia, al estar en manos de la misma autoridad la investigación y sanción de las presuntas responsabilidades.

4. Respecto de la iniciativa de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, como se señaló en el subcapítulo 5.4., se considera que no es acorde con las finalidades buscadas por la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, pues ésta buscaba que el Tribunal de lo contencioso administrativo sancionara las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Conclusiones.

1. La reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, debe ser considerada un avance importante en materia del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que con ésta, al establecerse a los tribunales de lo contencioso administrativo como autoridad sancionadora en la materia, aporta las ventajas siguientes:

a) Se elimina toda subjetividad con la que los OIC, actual autoridad sancionadora en la materia, pudieran resolver los procedimientos administrativos disciplinarios.

b) Al establecer como única autoridad sancionadora en la materia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano colegiado con amplia experiencia en la materia, se fortalece el régimen de responsabilidades administrativas.

c) Se establece con mayor claridad quién debe ser considerada autoridad sancionadora en la materia, con lo cual se da mayor certidumbre al régimen.

2. A pesar de las ventajas previamente expuestas, a la fecha no se ha instaurado a los Tribunales de lo contencioso administrativo como autoridad en la materia ya que, conforme a lo establecido en los artículos transitorios del decreto de reforma, publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2006, las disposiciones de la LFRASP, vigente al

momento de la reforma, se seguirán aplicando hasta en tanto la base legal se ajuste a las disposiciones constitucionales en la materia.

Esta situación resulta criticable, ya que al no haberse establecido en el decreto de reforma constitucional un periodo o plazo máximo para emitir la legislación Federal, en donde se estableciera al Tribunal de lo contencioso administrativo como autoridad sancionadora en la materia, ha impedido que el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos obtenga las ventajas señaladas en el punto 1 de las presentes conclusiones.

3. No obstante que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM no tenga impacto en materia de sujetos o servidores públicos sujetos al régimen, se considera oportuno tomar en consideración dentro de las reformas que se deben hacer en la LFRASP para ajustarla a la base legal de la materia, lo siguiente:

a) La actual regulación que hace la LFRASP en materia de sujetos, es inconstitucional, ya que va más allá de lo establecido en el primer párrafo del artículo 108 de la CPEUM, al considerar como servidores públicos, además de los sujetos previstos en dicho precepto constitucional, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, y

b) Sería oportuno que el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos haga distinciones en cuanto al tratamiento que se debe dar a los empleados públicos respecto de los funcionarios públicos, ya que el desempeño de los empleos, cargos o comisiones de los primeros no tiene un impacto hacía el exterior de la APF, pues carecen de facultades de decisión; mientras que los funcionarios públicos sí cuentan con estas facultades y sus decisiones tienen consecuencias hacía el exterior de la APF.

4. En cuanto al posible impacto que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM podría tener en materia de las autoridades previstas en la LFRASP, se puede afirmar que no existe congruencia entre las autoridades reguladas a nivel Constitucional respecto de las reguladas en la base legal.

Lo anterior, en virtud de que las disposiciones de la CPEUM establecen que es facultad del Congreso de la Unión emitir leyes en las que instituyan Tribunales de lo contencioso administrativo, que tengan a su cargo, entre otras, imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley; mientras que la LFRASP establece como autoridad en la materia a la Secretaría de la Función Pública, a través de sus OIC y de las Direcciones de Responsabilidades, Quejas y Denuncias.

No obstante esta incongruencia, no se considera que estas disposiciones sean contrarias a la CPEUM, ya que en el decreto por el que se reformó el mencionado precepto constitucional se estableció que hasta en tanto no se modificara la base legal en la materia, se seguirían aplicando las disposiciones vigentes a la fecha de la reforma; sin embargo, con la finalidad de gozar de los beneficios de la reforma constitucional mencionados en el punto 1 de las presentes conclusiones, se considera necesario que se reforme a la brevedad la LFRASP para apearse a las disposiciones constitucionales en la materia.

5. Por lo que hace a los posibles impactos que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM pudiera tener en materia del procedimiento administrativo disciplinario, es de señalar que si bien lo establecido en materia del procedimiento administrativo disciplinario no contraviene las disposiciones constitucionales en la materia, ya que la CPEUM no establece específicamente el procedimiento por el que se deben juzgar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sí se considera necesario hacer algunas modificaciones a la LFRASP a efecto de hacer concordante la interrelación entre el procedimiento y la nueva autoridad sancionadora.

Se estima que al ajustarse las disposiciones procedimentales a las disposiciones que en materia de autoridad sancionadora se prevén a nivel constitucional, se podrían obtener grandes beneficios en el régimen de responsabilidades administrativas de los

servidores públicos, ya que las fases de instrucción y juicio se llevarían a cabo con toda imparcialidad, lo cual conllevaría mejores resultados en la materia.

6. Finalmente, en cuanto a la iniciativa de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, de ser aprobada en los términos en que fue presentada, no reflejaría en su totalidad la finalidad por las que fue reformado el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM.

Lo anterior, en virtud de que en dicha iniciativa se prevé que sólo algunas de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos podrían ser sancionadas por los Tribunales de lo contencioso administrativo, siendo éstas las que ameriten destitución, inhabilitación y sanciones económicas del servidor público, mientras que la de amonestación y suspensión serían sancionadas por la propia APF, mediante sus Comisiones Disciplinarias.

Esta situación es criticable ya que la finalidad de la reforma constitucional era la de establecer a los Tribunales de lo contencioso administrativo como autoridad sancionadora del régimen, siendo inadecuado que en la mencionada iniciativa se establezca que las Comisiones Disciplinarias pudieran conocer de algunas responsabilidades administrativas.

Bibliografía.

Doctrina.

- Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2004.
- -----, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*, 17ª ed., Porrúa, México, 2004.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del servidor público*, 4ª ed. Porrúa, México, 2004.
- Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, Oxford, México, 2009.
- Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones Civiles*, 5ª ed., Oxford, México, 1999.
- Bolaños Guerra, Santiago, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones 1917-2000*, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, México, 2000.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., Porrúa, México, 1999.
- Carpizo Jorge y Jorge Madrazo (Coordinadores), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1984.
- Carranca y Trujillo Raúl y Raúl Carranca y Rivas, *Código penal anotado*, 17ª ed., Porrúa, México, 1993.
- -----, *Derecho penal mexicano. Parte General*, 20ª ed., Porrúa, México, 1999.

- Castrejón García, Gabino Eduardo, *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, 3ª ed., Cárdenas Velazco Editores, México, 2006.
- Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2002.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 2005.
- Domínguez Martínez, José Alfredo, *Derecho Civil parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, Porrúa, México, 1998.
- De Fuentes Bardají, Joaquín (Director), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Arazadi, Navarra, 2005.
- Esquivel Vázquez, Gustavo, *La prueba en el juicio fiscal federal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2005.
- Félix Tapia, Ricardo de la Luz, *Procedimiento Administrativo Disciplinario*, Sista, México, 2005.
- Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 44ª ed. Revisada y actualizada, Porrúa, México, 2005.
- Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Porrúa, México, 2007.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 50ª ed., Porrúa, México, 1999.
- García Ramírez, Sergio, *Derechos de los servidores públicos*, INAP y UNAM, México, 2002.

- García Torres, Arturo, *Responsabilidad de los servidores públicos*, Porrúa, México, 2008.
- Garrido Falla, Fernando y otros, *Tratado de derecho administrativo. Volumen I. Parte General*, 14ª ed., Tecnos, Madrid, 2005.
- González de la Vega, Francisco, *El Código Penal comentado*, 11ª ed., Porrúa, México, 1994.
- González Jiménez, Arturo, *Comentarios a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004.
- Gómez Lara, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Oxford, México, 1999.
- -----, *Teoría General del Proceso*, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1974.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 9ª ed., Porrúa, México, 1993.
- Herrera Bazán, Simón Pablo, *La imputación objetiva en el juicio de tipicidad*, edición del autor, México, 2005.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Código Ético de conducta de los servidores públicos*, UNAM, México, 1994.
- Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 2004.
- Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Porrúa, México, 2008.

- -----, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, Porrúa, México, 2002.
- Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- Moguel Caballero, Miguel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2006.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Nava Negrete, Alfonso y Narciso Sánchez Gómez, *Justicia administrativa en México*, Fundap, México, 2002.
- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007.
- Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, Harla, México, 1991.
- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Contratos Civiles*, 7ª ed., Porrúa, México, 2000.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2000.
- Sempé Minivielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 5ª ed., Porrúa, México, 2005.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 20ª ed., Porrúa, México, 1999.

- Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González, *Nuevo Derecho Administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 2004.

Diccionarios.

- Valadés, Diego (Presidente), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 2007.
- Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, Más actual Mexicana de Ediciones, México, 1997.

Hemerográficas.

- Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Reforma constitucional en proceso”, *Revista Letras Jurídicas*, 14 (julio – diciembre 2006).
- Pérez López, Miguel, “La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, *Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 122 (mayo – agosto 2008).

Páginas de Internet.

- <http://www.diputados.gob.mx>
- <http://www.tff.org.mx>
- <http://www.scjn.gob.mx>

Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código Penal Federal.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal del Trabajo.

Jurisprudencia.

- CD-ROOM. IUS 2008, *Jurisprudencias y Tesis Aisladas*. Poder Judicial de la Federación/ Suprema Corte de Justicia de la Nación

Otros.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta