



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CENTRO DE EDUCACION CONTINUA
PROGRAMA DE TITULACION POR TESINA

"ASPECTOS GENERALES DE LA SANCION ADMINISTRATIVA
APLICABLE AL SERVIDOR PUBLICO DE CONFIANZA, EN LA
ADMINISTRACION CENTRAL Y PARAESTATAL EN MEXICO"

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A
JAVIER CASTILLO PEREZ



MEXICO, D.F.

295455

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

En agradecimiento.

A mi madre que me dio la vida y su ejemplo de superación, que depositando su confianza, motivo en mi la ilusión de poder devolverle una satisfacción de lo mucho que me ha dado.

A mis hermanos que en todo momento me brindaron su apoyo y comprensión fortaleciendo así el deseo de concluir con este proyecto en mi vida.

A mi esposa que sin su apoyo y alientos de animo como ejemplos para mi hijo no habría sido posible dar este paso importante en mi vida.

Al Ingeniero Juan I. Steta, que me brindo generosamente su confianza y comprensión para la conclusión del proyecto y a todos aquellos que directa o indirectamente apoyaron y contribuyeron al mismo.

Índice

Introducción	6
Justificación del tema.	12
Objetivos.	16
Capítulo 1 Marco Teórico.	
1.1. El Estado.	17
1.2. El Gobierno.	18
1.2.1. La administración pública.	19
1.2.2. La administración pública en México.	20
Capítulo 2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	
2.1. Antecedentes.	23
2.2. Aspectos conceptuales.	30
2.3.. Análisis de la Ley.	36
2.3.1. ¿ Que es el procedimiento administrativo?	49
2.3.2. ¿ Qué es la sanción administrativa?.	50
2.3.3. ¿ A quiénes afecta la sanción administrativa?.	51
a) Personal de base.	
b) Personal de confianza.	
2.3.3.1. ¿ Que es la declaración patrimonial?	53
a) ¿ Quiénes están sujetos a realizarla?	
b) ¿ Periodos para realizar la declaración patrimonial de recepción y entrega del cargo público?	
c) Dependencia en la que se lleva a cabo la declaración patrimonial.	
2.3.3.2. Diferencias esenciales entre la declaración anual para personas físicas y morales y la declaración patrimonial de los servidores públicos.	56
2.3.3.3. El origen de la sanción administrativa después de la averiguación previa.	58

2.3.3.3.1. Tipos de sanciones por falta administrativa:	59
a) Apercibimiento privado o público.	
b) Amonestación privada o pública.	
c) Suspensión.	
d) Destitución del puesto.	
e) Sanción económica.	
f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público.	

Capítulo 3 De los Procedimientos Jurídico-Administrativos.

3.1. El servidor público de confianza de una dependencia de la administración federal.	63
3.2. Con objeto de comprobar la hipótesis se resaltan algunas posibles causas para el inicio de un procedimiento administrativo.	65
a) Por la inobservancia en salvaguardar la honradez, lealtad, legalidad e imparcialidad en el desempeño de su empleo cargo o comisión.	
b) Por el incumplimiento de las normatividades administrativas vigentes.	
c) Por la apertura de una averiguación previa.	
3.3. La suspensión de las actividades del servidor público.	67
3.3.1. La Contraloría Interna de la institución.	69
3.3.2. La resolución administrativa.	71
a) La notificación.	
b) La sanción.	
c) Tiempo de apelación de la notificación a través de la Contraloría Interna de la institución.	
d) La ratificación de la sanción administrativa.	

Capítulo 4 Otras instancias de apelación a la sanción administrativa.

4.1. El Tribunal Fiscal de la Federación.	76
4.2. Tiempos de apelación del servidor público de confianza dentro del Tribunal Fiscal de la Federación.	77

4.3.	Detalle técnico en la elaboración de los documentos para interponer la apelación en dicha instancia.	79
4.4.	La resolución del Tribunal Fiscal de la Federación.	81
4.4.1.	El Amparo.	82
	a) Tiempos para su aplicación.	
	b) Instancia legal en la que se interpone.	
	c) La resolución del Amparo.	
4.4.2.	Posibilidades de interposición del Amparo y el recurso de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en tiempos y resultados.	85
4.4.3.	La reinstalación.	86
4.4.4.	La solicitud de los salarios no devengados durante el procedimiento.	88

Capítulo 5 Procedimiento penal y administrativo alternamente.

5.1.	El procedimiento penal.	90
5.2.	Fases del procedimiento penal.	91
	a) La averiguación previa.	
	b) Inicio del procedimiento penal en Juzgado.	
	c) La apelación de la resolución del Juzgado ante el Tribunal Unitario.	
	d) La apelación de la resolución del Tribunal Unitario ante el Tribunal Colegiado.	
5.3.	Fundamentos legales para manejar por separado el procedimiento penal del administrativo.	97
5.4.	El recurso de Amparo del servidor público en materia administrativa al estar sujeto al procedimiento penal.	98
5.5.	Logros por la interposición del Amparo administrativo.	102
	c) Reinstalación del puesto.	
	d) Pago de salarios no devengados.	
	e) Sustento del puesto, antigüedad y salarios hasta el final de los procedimientos.	

Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones.	104
Apéndice.	109
Bibliografía.	110
Legislación.	112

Introducción

El presente trabajo de investigación abarca el periodo de gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Es una recopilación de información de carácter administrativo jurídico que considera no solo los aspectos administrativos y jurídicos de la sanción administrativa para el servidor público sino también, los tiempos, procedimientos e instancias de las cuales puede hacer uso el servidor público sujeto de una sanción administrativa.

El documento además de considerar los aspectos más generales de la sanción y responsabilidades administrativas del servidor público, también contempla las responsabilidades plasmadas en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para el caso el problema que se analiza es que en México, los empleados de confianza que trabajan dentro de la Administración Pública Centralizada (la Presidencia de la Republica, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la Republica, los Departamentos Administrativos y Empresas Paraestatales) y que se ven sujetos a una sanción administrativa no la enfrentan con equidad, por ello la presente investigación se concentrara no solo en el estudio de la sanción y responsabilidad administrativa del servidor público, sino también del procedimiento administrativo previo a la sanción, así como del análisis de las leyes y aspectos jurídico administrativos que se relacionen con el tema.

Con base en lo anterior, se plantea el estudio de la investigación de la normatividad y legislación vigente de Enero de 1994, hasta mediados de Noviembre del año 2000, basada en información documental actualizada del año 2000.

Considerando para la investigación aspectos generales del procedimiento administrativo contenidos dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mencionadas en el título III, capítulo 1, capítulo 2 y título 4 capítulo único 1, tanto como de las regulaciones administrativas de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Así mismo con el objeto de comprender y contemplar un panorama más amplio, en términos jurídico administrativos, se consideraran aspectos generales relacionados con el tema, como las fases del procedimiento penal en sus diferentes instancias 2 y en su momento el juicio de Amparo en materia administrativa 3.

El análisis sistematizado del tema, con relación a los aspectos generales jurídico administrativos, el lector visualizara un panorama más completo de ambos, tanto el procedimiento penal como el administrativo alternativamente y por separado así como sus diferentes instancias en un enfoque más global y completo.

1. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, véase pp. 27-56.

2. Código Federal de Procedimientos Penales, véase artículos, 214-224.

3. Ley de Amparo, pp. 1-72.

Las hipótesis del trabajo son;

Si una vez analizados los diferentes aspectos que envuelven al servidor público a través de los procedimientos y sanciones administrativas, se puede observar para el análisis, que existen diferentes factores que impiden que el servidor público conozca por completo los procedimientos a que tiene derecho a optar cuando esta sujeto a una sanción administrativa.

En Función a lo anterior la hipótesis se divide en dos aspectos:

Primero se sostiene como hipótesis que en México la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé dentro de su contenido derechos suficientes para que el servidor publico pueda utilizar en su defensa, lo anterior se ve reflejado en los casos que existen alternamente un procedimiento administrativo y un penal en contra del servidor público.

Segundo, se sostiene como hipótesis que a pesar de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene un catalogo de autoridades competentes para la aplicación de la misma, no ofrece ninguno similar que considere en contraparte la estructuración esquemática de tiempos e instancias a favor del servidor publico.

El documento en su primer capítulo reflexiona acerca del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en México. Tiene la intención, de introducir al lector al tema de lo general a lo particular en relación a lo que son las diferentes instancias y atribuciones que ofrece la ley, y el papel que juega la Administración Pública dentro del Estado, el Gobierno y la Sociedad.

En el segundo capítulo se analizará la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se consideran aspectos relevantes de esta como son el procedimiento administrativo, la sanción administrativa, así como las personas a quienes les afectan. En ese orden de importancia se destaca la declaración patrimonial y sus diferencias con la declaración anual de impuestos para personas físicas y morales.

CUADRO DE DIFERENCIAS

Personas físicas y morales.	Declaración Patrimonial.
<ul style="list-style-type: none"> - Anual o cada 6 meses. - Declaración ante la SHCP. - Declaración de ingresos y egresos. - Se pagan impuestos por las ganancias obtenidas anualmente. - La realizan personas físicas y Morales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solo en el mes de Mayo. - Declaración ante SECODAM. - Declaración de bienes del servidor público. - Solo se comparan bienes acordes con los salarios de cada año. - Solo servidores públicos.

Partiendo de lo anterior se estudia de una forma secuencial, desde el origen de la sanción administrativa y los tipos de sanción por falta administrativa así como del origen de la misma a través de un procedimiento penal, y los órganos jurisdiccionales.

El documento trata también de los procedimientos jurídico administrativos, de los cuales puede optar el servidor público, para hacer frente a la sanción administrativa, así como de las posibles causas por las cuales pudiera quedar sujeto a un procedimiento administrativo, destacando el papel que juega para ello la Contraloría Interna de la institución y los tiempos del procedimiento administrativo.

La investigación, considera también otras instancias de apelación, de las cuales puede hacer uso el servidor público cuando no obtiene respuesta favorable o desfavorable al incentivar mediante revocación ante la Contraloría Interna de la institución, como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación; los tiempos de utilización del recurso así como el detalle técnico a la hora de la elaboración del mismo, de igual forma las posibilidades que ofrece en un momento dado el recurso de nulidad dentro del Tribunal Fiscal de la Federación y el recurso del juicio de Amparo.

La investigación considera también las posibilidades en las cuales un servidor público se vea envuelto no solamente en un procedimiento, administrativo sino penal también, en los casos en que se le imputen delitos cometidos durante su gestión como funcionario público, siendo algunos tipos el peculado, el cohecho o el abuso de autoridad.

Sumado a lo anterior, expongo un ejemplo del procedimiento penal desde el inicio y hasta el final de éste, considerando las diferentes instancias en las que ha de pasar el procedimiento y los momentos en los cuales el servidor público podrá hacer uso del Amparo. En éste caso en materia penal y estando sujeto al proceso penal, el momento procesal en el cual se deberá de apelar a través del Amparo en materia administrativa a la sanción administrativa.

Finalmente se ofrece un panorama organizado de lo que es el procedimiento administrativo así como sus diferentes instancias y tiempos; y por otro lado un panorama global de lo que es el procedimiento penal y los momentos en los cuales hacer uso de los recursos administrativos estando sujeto al procedimiento penal, recomendando para una mejor utilización y entendimiento de los recursos administrativos a favor del servidor público; Hacer reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se refiere a la parte de los aspectos jurídico administrativos, ya que si bien es cierto, que la Ley los considera dentro de su articulado, únicamente los menciona pero no los desglosa, ni explica los ordenamientos legales, ni las instancias secuencialmente hablando en favor del servidor público.

Justificación del tema.

En todas las actividades profesionales, existen leyes que regulan el proceder de los profesionistas. En el caso de los servidores públicos de confianza que prestan sus servicios en la administración pública centralizada, (la Presidencia de la Republica, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la Republica, los Departamentos Administrativos y las Empresas Paraestatales), se sujetan directamente no solo a la normatividad de la institución y su ley orgánica, sino también se regulan por leyes generales, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 4 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 5.

Por ejemplo, los servidores públicos de confianza para efectos de servicios de salud, dentro del sector central, están regidos por el apartado B fracción XI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 6, así como por el artículo 5º. Constitucional que contempla la libertad de trabajo.

En ese orden de ideas, dentro de la normatividad y las leyes que regulan las actividades del servidor público, están las consideradas dentro de las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo 7 (SECODAM).

4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit, p.1

5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pp. 1-38.

6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, véase artículos 5 y 123.

7. Ley Orgánica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, véase: op.cit., p 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CUADRO COMPARATIVO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículo 108, son servidores públicos sujetos a responsabilidad, los representantes de elección popular, miembros de los poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 2º, manifiesta que son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o aplique recursos económicos federales.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (atribuciones de la SECODAM).

El artículo 37 inciso XV Y XVI, expresa que corresponde a la Secretaría recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables; Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en términos de ley y en su caso presentar las demandas correspondientes ante el Ministerio Público

Federal; Tanto la Constitución como las dos Leyes antes mencionadas mantienen ciertas similitudes como se puede apreciar en función de las responsabilidades de los servidores públicos, es decir que se interrelacionan entre si.

Otro ordenamiento que regula las actividades del servidor público en materia laboral es la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, que rige para los trabajadores considerados dentro del apartado *B del artículo 123 Constitucional 8.

Es importante destacar que el servicio público implica riesgos tales como el quedar sujeto a una averiguación previa, con base en ello la responsabilidad del servidor público podrá pasar de administrativa a penal y estará sujeta a lo estipulado dentro del Código Federal de Procedimientos Penales 9 y en su caso por la Ley de Amparo.

Por otra parte dentro de ámbito administrativo, el servidor público que pretenda impugnar una sanción administrativa, deberá sujetarse a los procedimientos de las autoridades contempladas en el artículo 3º fracciones II(La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), III (Las Dependencias del Ejecutivo Federal), IV (El órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal), V(La Suprema Corte de Justicia de la Nación), VI (El consejo de la Judicatura del Distrito

8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit, véase artículo 123.

9. Código Federal de Procedimientos Penales, op. cit, véase artículos 214-224.

Federal), VII (El Tribunal Fiscal de la Federación), VIII (Los Tribunales del Trabajo en términos de la Legislación) y IX (Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

En ese sentido se puede apreciar que las actividades del servidor público dentro de la administración centralizada, no solo son reguladas por un ordenamiento legal ya que están intrínsecos otros más como ya se menciona, de acuerdo a la situación laboral, administrativa o legal del servidor público.

Objetivos

La intención fundamental para la realización de éste trabajo de investigación, es nuestra inquietud de poder mostrar al lector y principalmente al servidor público, el manejo de los mecanismos legales y administrativos así como las diferentes instancias y de los tiempos de que dispone cuando llega a quedar sujeto en algún procedimiento administrativo por parte de dependencia determinada en su caso de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de que su aplicación oportuna, puede evitar sanciones tales como la inhabilitación, suspensión, destitución en materia de sanción administrativa, esto hasta no resolver su situación jurídico administrativa y en el caso de que el servidor público se encuentre sujeto a los procedimientos penal y administrativos simultáneamente.

En segundo término, pretende ser una guía técnica en el campo de la sanción para el servidor público, de donde el lector pueda dar cuenta de cual es su situación frente a la sanción administrativa en que se encuentre, situándolo así en una realidad aproximada, ofreciendo un cuadro de conclusiones alternativas para ello.

Capítulo 1 Marco teórico.

1.1. El Estado.

El Estado tiene su origen en la unión y organización del hombre, considerando a la familia como célula básica de la sociedad, sus fines son entre otros establecer la justicia, satisfacer las necesidades sociales, lograr el bien común, generar riqueza para garantizar la autosuficiencia, mantener vigente la constitución, la soberanía, la independencia y la libertad de la comunidad política a la que representa.

El Estado moderno inicia su fortalecimiento dentro del periodo comprendido entre los siglos XIII, XIV y XV, la evolución en el aspecto organizatorio consistió en que los medios reales de autoridad y administración que eran posesión privada se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado ¹⁰, con Maquiavelo nació el concepto de Estado durante el siglo XV, siendo las siguientes las características del Estado moderno: Nacional, territorial, monárquico y soberano.

Éticamente el Estado tiene su existencia inmediata en la conciencia del individuo ¹¹, sintetizando en el Estado los principios de familia y de la sociedad civil, la sociedad entonces lo sitúa por encima de ella y le proporciona los medios para realizar sus fines, el Estado pues no es un medio sino un fin y representa la idea nacional del desarrollo, es el elemento espiritual de la civilización.

10. Wober, Max. Economía y Sociedad, p. 225.

11. Hegel, Federico. Filosofía del Derecho, p. 210.

Actualmente el Estado se entiende: como la forma política, jurídica y administrativa en que se ordena y organiza una comunidad en un ámbito territorial determinado, tiene el monopolio legítimo del poder e impone sus decisiones a los ciudadanos de acuerdo con lo que la ley le permite, su presencia se justifica en la medida que busque y mantenga siempre el bien común.

1.2. El Gobierno.

El Gobierno como órgano que le permite al Estado cumplir con sus fines, lo determina Juan Jacobo Rousseau dentro del “contrato social, como un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política...llamo, por consiguiente, Gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo y príncipe o magistrado al hombre o al cuerpo encargado de esta administración” 12.

El Gobierno es la parte organizada del Estado, manifiesta su dominio a través de los órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos y administrativos dentro de un marco jurídico determinado, su razón de ser es procurar el buen funcionamiento del Estado buscando el equilibrio entre los diversos grupos sociales y cumplir los compromisos, demandas y necesidades, su función es ver por la comunidad basándose en la ética, la justicia y la moral pública que implica el respeto a los principios políticos.

12. Rosseau, Juan Jacobo. El Contrato Social, p.31.

Actualmente la división de poderes no implica que cada uno ejerza sus funciones aisladamente; son independientes en su forma de organizarse y de actuar, además deben complementarse para que formen parte de un todo: el Estado. Dicho principio político se perfecciona entonces con la colaboración y coordinación de los mismos.

Existen varias formas para evitar que el ejercicio del poder lesione los derechos de los gobernados, algunas de éstas son: la Constitución entendida como el marco jurídico dentro del cual deben actuar los gobernantes y los gobernados; el régimen representativo donde los gobernados participan en la elaboración y ejecución de las normas jurídicas; el principio democrático de acuerdo con el cual los gobernantes deciden tomando en cuenta la voluntad de las mayorías y el principio de voluntad popular que faculta al pueblo para darse la forma de gobierno que considere adecuada y modificarla cuando sea necesario.

Las actividades correspondientes a cada poder se vinculan a fin de que la primera complete la formulación, división, análisis y aprobación de las leyes que han de regir en el país, la segunda como parte ejecutora, le corresponde aplicar dichas leyes y la tercera vigilar su cumplimiento.

1.2.1. La administración pública.

Para que el Estado alcance la realización del bien público, es necesario: el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad que se logra con la acción del Gobierno para dirigir y orientar los órganos públicos, la administración pública y la obediencia de los gobernados

respecto a las ordenes gubernamentales. Para establecer una relación coherente e integral entre los conceptos Estado, Gobierno y Administración Pública, es posible afirmar que si el Gobierno es el Estado en acción, la Administración Pública es el Gobierno en acción, ya que a través de ella el Gobierno puede cumplir con los fines del Estado, manifestados en bienes y servicios para los gobernados.

Es decir que la administración pública es un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general, en algunas partes se configuran instancias de gobierno: federal, estatal y municipal y las diferentes entidades públicas como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

1.2.2. La administración pública en México.

Esta organizada con base en el artículo 90 constitucional menciona que “la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación” 13, dividiéndose en centralizada y paraestatal; Así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que organiza, determina y distribuye de forma específica las funciones para cada Secretaría y departamento administrativo.

13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., véase art. 90.

Las primeras son órganos subordinados directamente al titular del poder ejecutivo y se encargan de los asuntos administrativos; cumplen funciones de carácter político y normativo a nivel nacional.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos corresponden a la organización descentralizada o paraestatal.

La desconcentración administrativa esta fundamentada por el artículo 17 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal 14 y su objetivo es que las actividades que las dependencias realizan se otorguen en los lugares establecidos regional sectorialmente por un lado, por otro se establecen unidades administrativas para apoyar las funciones sustantivas de las Secretarías.

La descentralización administrativa se explica en función de dos aspectos el primero a través de organismos e instituciones denominadas paraestatales y el segundo por la transferencia de recursos y estructuras hacia los estados, no se transfieren los bienes, únicamente los derechos; descentralizar no significa independizar, sino atenuar la jerarquía administrativa pero el poder central sigue conservando facultades de vigilancia y control.

La sectorización es un sistema de trabajo, algunos de sus objetivos son: ordenar a la administración pública paraestatal para coordinar y controlar mejor las entidades que la integran; elevar su eficiencia y fortalecerlas como instrumento básico del estado rector del desarrollo.

14. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit. P. 4.

En las entidades paraestatales coordinadas se producen las funciones operativas y en las dependencias del ejecutivo, las normativas de control y evaluación sectorial.

Podría argumentarse, que la administración pública tiene por tanto funciones en las cuales la ética y la conducta intachable son elementos fundamentales, por lo que en el siguiente capítulo se analizará de manera más detenida el comportamiento y actitud que deben tener quienes laboran en la administración pública.

Capítulo 2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.1. Antecedentes.

El controlar a los servidores públicos e inducirles una conciencia del servicio eficiente y efectivo son aspectos que no pueden pasar desapercibidos, toda vez que en las actividades realizadas desde los primeros juicios de residencia, hasta las últimas medidas tomadas por el régimen actual respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, existe necesariamente una secuencia histórica, tendiente a erradicar la corrupción y los malos manejos en el servicio público, por ello es conveniente incluir un marco histórico de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

“La magnitud de los descubrimientos en América y la poca infraestructura con la que contaba la corona española en aquellos años, explica que la monarquía española delegara amplísimas facultades en aquellos que se atrevieran a asumir, por su cuenta y riesgo, las empresas que demandaba la colonización de América. Estos hechos aunados a la riqueza de los territorios conquistados hicieron que se diera una pugna entre la corona española y los nuevos empresarios y terratenientes, iniciaran una larga disputa entre los intereses público y privado que concluiría en la consolidación del estado español...”

Por motivos lógicos la organización de los nuevos territorios de América se fue complicando, hasta que en 1524, la corona apoyada por el consejo de castilla, integra un organismo llamado consejo de indias, que se convirtió en el brazo ejecutor de la corona en las

colonias y en el principal administrador de los negocios reales, el consejo tuvo a su cargo en los primeros 200 años de la colonia, la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial, nada escapaba a su control...

Una vez diseñado el esquema de gobierno, la corona inicio la administración jerarquizada del territorio mediante la creación de los virreinos y de los funcionarios que se encargarían de su organización. Los virreyes y los capitanes generales tenían, como encargados de la administración, el control de casi todos los asuntos y si a ello lo sumamos a la excesiva discrecionalidad con la que interpretaban ordenes, leyes y decretos, encontramos constantes disputas y rebeliones de los súbditos de la corona...

La organización de mandos con base en virreinos, capitanes generales y cabildos se mantuvo inamovible hasta finales del siglo XVIII, cuando la situación económica y política obligo a la corona a reestructurarla para evitar la desunión de sus dominios. Esto explica la creación de las intendencias y subdelegaciones diseñadas, con la intención de erradicar de la administración, las conductas corruptas acumuladas durante 200 años de ausencia de control, junto a esta remodelación estructural y para responder a los innumerables abusos de poder y satisfacer las quejas de colonos, la corona organiza acciones de supervisión y control, mejor conocidas como residencias y visitas...

El juicio de residencia es el origen y la raíz histórica primaria de nuestra legislación, respecto al juicio político de responsabilidades; la residencia en ultima instancia representaba un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, requisito indispensable para ocupar uno nuevo...

En el juicio de residencia, se aplicaba absolutamente a todas las autoridades, por lo que este fue un mecanismo de protección de los particulares que, además de protegerlos de actividades irregulares de las autoridades virreinales, daba pie al estado gobierno, para poder, facultados en la ley, fiscalizar todas la gestiones realizadas por funcionarios, en cualquier momento y sus formas de aplicarse, en su parte substancial no vario...

En primer momento, el juicio de residencia mantenía el principio de generalidad obligando con ello a todas las autoridades y sustentaba un carácter inquisitivo oficial que operaba por querrela de parte, también existió por parte de los actuantes, la obligación de remitir informes pormenorizados sobre la marcha de las residencias, los de la corona respecto a las residencias y su operatividad, además este juicio operaba ante toda clase de infractores a la Constitución o a las leyes...

Las irregularidades que motivaban una residencia se extremaban, según expone José Barragán en su obra “ La responsabilidad de los servidores públicos”, y son:

- Se le pedía cuenta, ante todo, si había cumplido las instrucciones, ordenanzas, provisiones incidencias reales.
- Que conducta había observado en orden al buen tratamiento de los indios; y
aun más si había procurado la mejor instrucción y tratamiento de estos.

- Si cometió actos de violencia o atropelló la libertad en las elecciones eclesiásticas y peculiares de los cabildos y comunidades.
- Si por consejo del asesor general se siguió daño al público y a los participantes...

Estas reglas, entre otras, fueron el antecedente directo de lo que ahora son el artículo 7 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...

En el México independiente, el juicio de residencia se manifiesta en la Constitución de Apatzingan de 1814, donde se señala que las leyes anteriores a ese documento insurgente, que no se opusieran a la que ahí se establecía, quedarían vigentes y se dedican 2 capítulos a regular el juicio de residencia...

La residencia era un juicio público al que se sometía a todos los funcionarios al terminar sus periodos de gestión y era la oportunidad propicia para que los pobladores presentaran sus querrelas y demandas. La visita era realizada en forma privada y cumplía con una función fiscalizadora (supervisora) de la administración en toda una región específica...

El 11 de Diciembre de 1855, se aceptó la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios, mejor conocida como la Ley Juárez, con ella se inicia según criterio de diversos estadistas, la definición del Estado mexicano moderno, en la cual los liberales se mostraban estar concientes de que junto a la necesaria definición política era indispensable desarrollar la administración pública, por las que las

leyes de reforma intentaban definir la naturaleza del Estado mexicano...

La gestión Carrancista (1917-1920) se encaminó por un lado, a establecer la paz y equilibrar la economía nacional y por otro lado, a ajustar el personal de todas las dependencias del gobierno federal a las reales necesidades y a moralizar la administración pública mediante acciones de carácter penal, en contra de aquellos servidores que habían ejecutado actos contrarios a la ley. Para ello una de las acciones más importantes fue la creación del Departamento de la Contraloría, el cual funcionaría independientemente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los primeros antecedentes de la figura del contralor, datan de España con las ordenanzas de hospitales en Abril de 1879...

En México surge la contraloría dentro del gobierno de Don Venustiano Carranza, al promulgarse el 25 de Diciembre de 1917 la ley de Secretarías de Estado, que creó el Departamento Autónomo de Contraloría. Tiempo después expidió la ley que reglamentaba la organización, competencia y atribuciones de dicho departamento, la cual fue denominada Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, fechada en Enero 19 de 1918...

En el régimen del presidente Ávila Camacho, se realizaron estructuraciones administrativas tendientes a modernizar el andamiaje administrativo; como ejemplo podemos señalar la constitución de la Comisión Intersecretarial de Administración Pública, la cual tuvo como objetivo principal formular proyectos para mejorar la estructura administrativa, con base en un plan coordinado intersecretarialmente, que intentaba mejorar la organización administrativa y el rendimiento del personal, evitar la

duplicidad de funciones y hacer mas expeditos los tramites administrativos...

Para el año de 1947 las empresas del Estado se habían convertido en un elemento fundamental para el crecimiento económico del país, por la época previendo el incipiente crecimiento de las empresas estatales, se expide la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual dentro de sus estructuras jurídicas establecía, bajo la supervisión de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, los lineamientos que dirigirían y normarían sus actividades, como ejemplo de ello, señalaremos que esta Secretaria seria la encargada de practicar auditorias, promover innovaciones en la organización de las empresas y así, determinar en su caso, responsabilidades administrativas...

Dentro del régimen del presidente Ruiz Cortinez, decide presionado por la situación, fortalecer los programas de unidad nacional e intenta sanear la administración publica al restringir el gasto publico...

En este régimen, la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, y las juntas de mejoramiento moral, cívico y material, formaban parte del programa de moralización administrativa que se llevaba a cabo...

Hacia el año de 1975 las estructuras administrativas evidenciaron graves deficiencias, duplicidad de funciones y contradicciones institucionales. Ante ello, desde su campaña el Lic. José López Portillo anuncio que buscaría un reencuentro político con el pueblo y con los factores del poder, encaminado a enmendar las desviaciones

que amenazaban con hundir al país; dentro de las reformas que planteo como posibles soluciones se enunció la reforma administrativa, y como respuestas a la requerida reforma administrativa, a nivel jurídico se expidieron las siguientes leyes...

- 1) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el diario oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976, esta Ley trataba de realizar ajustes que evitaran la duplicidad y en ocasiones la triplicidad de funciones de los aparatos administrativos existentes; buscaba precisar las responsabilidades de las áreas y simplificar sus estructuras, además, desamortizar el llamado triángulo de la eficiencia administrativa, al reasignar y restringir funciones en las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Patrimonio y Fomento Industrial, antes Patrimonio Nacional.
- 2) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, con ella se establecen las normas generales, referentes a todo el gasto público, descentralizando el proceso presupuestal al darle a la Secretaría de Programación y Presupuesto mayores elementos para realizar tal función, y,
- 3) La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, la cual a pesar de contar con un antecedente fuerte en la Ley de 1940 jamás operó como debiera...

En su discurso de toma de posesión, el presidente de la Madrid ofreció actualizar las bases Constitucionales de la responsabilidad los servidores públicos y promover una nueva ley sobre este asunto junto con reformas adicionales a la legislación penal, también propuso introducir nuevas reformas en la gestión pública para

prevenir, detectar y sancionar conductas inmorales de funcionarios y empleados públicos...

Este afán renovador condujo a una amplia actividad legislativa, el 3 de Diciembre, el ejecutivo remitió al congreso iniciativas de reforma del titulo cuarto Constitucional; la iniciativa de una nueva ley de responsabilidad de los servidores públicos, la incorporación al Código Penal de las figuras delictivas en que estos servidores pueden incurrir y de reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral...

La reforma del titulo cuarto Constitucional cambio las disposiciones sobre lo que era antes la responsabilidad de funcionarios y empleados y que es ahora la de los servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene un catalogo de deberes inherentes al cargo publico y los métodos para exigir su observancia y castigar su incumplimiento” 15.

2.2. Aspectos conceptuales

A continuación apuntare diversos conceptos y definiciones básicas para efectos de la tesis referentes a la administración publica, así como de los procedimientos jurídico administrativos, intentando con ello conformar el contexto que coadyuvara a una mejor apreciación del trabajo.

15. Moya Cussi, Joaquin Carlos. La Administración Pública Frente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Historia, Análisis y Crítica. Pp. 32-68.

“CADUCIDAD.- La caducidad se define como la pérdida de un derecho por su no ejercicio durante el tiempo que marca la ley; el contexto del derecho fiscal se presenta cuando las autoridades hacendatarias no ejecutan sus derechos para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones durante el plazo de 5 años...

PRESCRIPCIÓN.- La prescripción se define como la adquisición de un derecho o la extinción de una obligación por el simple transcurso del tiempo mediante el cumplimiento de los requisitos que marca la ley...

DIFERENCIAS ENTRE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD.- 1ª, Mientras que la prescripción opera tanto en contra como a favor del fisco, la caducidad opera solamente en contra del fisco. 2ª. El plazo para que se consume las prescripciones interrumpe en cada gestión de cobro o reconocimiento expreso o tácito con respecto a la existencia del crédito, la caducidad solamente se interrumpe en el caso de interponer el recurso de nulidad de notificaciones. 3ª. El lapso para la prescripción corre a partir de la fecha de exigibilidad del crédito o de gestión del cobro, la caducidad se inicia a partir de la fecha en que nazcan las facultades de las autoridades fiscales. 4ª. La prescripción es una institución de derecho sustantivo; la caducidades una institución de carácter procedimental...

DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- La administración pública será el conjunto de instituciones, y organizaciones sistematizadas, que comprenden toda actividad estatal, realizada principalmente por el Poder Ejecutivo Federal, a

través de sus órganos y que tiende a satisfacer, en forma regular, uniforme y continua los problemas y las necesidades (tanto individuales como colectivas) surgidas de la realidad histórica nacional, en los campos social, político y económico, buscando combinar todos los medios para que el ciudadano pueda desarrollar sus potencialidades básicas; para lo cual el Estado tiene por mandato expreso, la obligación de girar las ordenes correspondientes a su función, en la búsqueda del bien común, ya que el Estado es el responsable ante el pueblo de los bienes entregados a su custodia, conservación, desarrollo y superación nacional...

ABUSO DE AUTORIDAD.- Refiere al acto (s) ejecutado (s) por uno o varios servidores públicos, sean de acción u omisión, que vayan mas allá de la ley, en contra de ella, o que no la apliquen, dentro de su obligación como servidores públicos y que causen daño o perjuicio a persona o personas determinadas, siendo este realizado con utilización de su cargo dado en razón del empleo, cargo u omisión que el servidor publico tenga...

ACTO ADMINISTRATIVO.- Es aquel acto jurídico realizado por la autoridad administrativa a través del cual expresa su voluntad de crear situaciones jurídicas determinadas, buscando con ello la satisfacción del interés general...

AMONESTACIÓN.- Es la advertencia que dirige el juez al inculpado, publica o privada, haciéndole ver las consecuencias del ilícito que cometió, exhortándolo a la enmienda y conminándolo de que se le impondrá una sanción mayor si reincide...

APERCEBIMIENTO.- Advertencia o comunicación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrán acarrearle la realización de cierto acto u omisión...

AUDIENCIA.- Es el acto, por medio del cual las autoridades, oyen a las personas que reclaman o solicitan alguna cosa, la que traerá consecuentemente, respuesta de la autoridad...

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.- Significa independencia acción entre órganos u organismos de la administración pública; es el desempeño auto responsable de competencias públicas territoriales...

COHECHO.- Consiste en poner precio a un acto de la administración pública que debiera ser gratuito, se refiere a la conducta de los particulares y es un dar u ofrecer dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público, a efecto de que haga u omita hacer un acto justo o injusto, relacionado con sus funciones...

COMPARECENCIA.- Por comparecencia en juicio se entienda el acto por el cual una persona se presenta o se constituye como parte ante los tribunales, para formular una demanda o para contestarla...

DENUNCIA.- Es el acto en virtud del cual una persona o personas ponen en conocimiento de un órgano de autoridad, situaciones o hechos determinados, sucedidos o por acontecer, lo cuales desea dejar asentados para efectos de que dicha autoridad proceda a investigar, verificar o sancionar, en su caso, respecto a los hechos descritos...

FUNCIONARIOS PUBLICOS.- En México es el servidor público del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados

superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando...

INHABILITACIÓN, DESTITUCIÓN O SUSPENSIÓN DE FUNCIONES.-Penas consistentes en la cesación temporal o definitiva en el ejercicio de una función o empleo(destitución) , en el impedimento absoluto para volver a ejercer algunos (inhabilitación) y en el impedimento temporal en el ejercicio del que desempeñaba a la época de perpetración del delito(suspensión)...

INSTANCIA.- Conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca hasta dictarse sentencia definitiva...

LEGALIDAD.- Característica propia y necesaria del orden jurídico, de la que se deriva el principio que establece que la conducta de los hombres en sociedad conforme a normas jurídicas...

LEY.- En su sentido amplio se entiende por ley todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos, por ley normativa se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida, ley no es mas que un ordenamiento de la razón, en orden al bien común, promulgado por aquel que tiene a su cargo la comunidad, ley es el producto de la legalización, es decir es el producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas de observancia general...

LEYES ORGANICAS.- Son las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la

determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento...

LEYES REGLAMENTARIAS.- Son las leyes secundarias que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución, con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto Constitucional que regulan...

SERVICIO PUBLICO.- La actividad organizada que se realiza conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo, la prestación de este servicio es de interés público...

FEDERACIÓN.- Grupo de gente, naciones o estados, unidos por un propósito común; unión permanente de estados, provincias o regiones, en donde cada uno acepta voluntariamente subordinar su poder a una autoridad central...

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL PUBLICO.- Toda empresa depende de seres humanos, toda relación, problema o decisión involucra al elemento humano de que esta constituida toda organización; las formas administrativas fundamentales solo pueden realizarse por medio del personal, así la administración del elemento humano consiste en obtener, desarrollar, evaluar, ubicar y guiar a este dentro de una institución, con el propósito de satisfacer los intereses de quienes reciben el servicio público y compensar también las aspiraciones económicas, psicológicas y sociales de quienes prestan los servicios...

PROCESO ADMINISTRATIVO.- Es el mecanismo mediante el cual el gobierno en sus diferentes instancias regula no solamente la conducta del servidor público, sino también la transparencia en su proceder y las actividades del mismo, evitando con ello los excesos de poder así como los abusos de autoridad sirviendo así como un límite de las atribuciones del servidor público...

SANCION ADMINISTRATIVA.- Esta contenida a través de un documento denominado resolución administrativa, mismo que se puede definir como la conclusión del procedimiento administrativo en contra de un servidor público, y que contiene entre otros, las infracciones cometidas por el servidor público y las sanciones de las cuales se hizo acreedor por la comisión de dichas infracciones” 16.

2.3. Análisis de la ley.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como la conocemos, nace como tal dentro de las propuestas de campaña del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y más concretamente dentro de las iniciativas de reforma que el ejecutivo remitió al congreso el 3 de Diciembre y que se publicaron en el diario oficial el 31 de Diciembre de 1982.

16. Moya Cussi, Joaquín Carlos. La Administración Pública frente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Historia, Análisis y Crítica. op cit., pp. 1-24.

La reforma de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos realizada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se da con la intención de actualizar las bases Constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos junto con reformas y adiciones a la legislación penal; es decir en función a las reformas del título cuarto de la Constitución, cambio las disposiciones sobre lo que era antes la responsabilidad de funcionarios y empleados y que es ahora la de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consta de 5 títulos, en 93 artículos, el primer título se integra por disposiciones generales, el segundo título esta integrado por el procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, el tercer título esta integrado por las responsabilidades administrativas, en el cuarto título se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos, finalmente el quinto título habla de las disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal.

Para efectos del análisis de este trabajo solo se consideraron los títulos primero, tercero y cuarto, que son en los que recae directamente el estudio de la sanción administrativa hacia el servidor público de la administración central y paraestatal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Título 1. Disposiciones Generales.

El título 1 de la Ley en mención, contiene solo un capítulo único que corresponde a las disposiciones generales y cuenta con los primeros

cuatro artículos, dentro de los cuales están considerados los aspectos angulares de la ley, que comienza mencionando en su primer artículo cuales el objetivo de la ley así como las personas sujetas de responsabilidad dentro del servicio público, sus obligaciones y responsabilidades y en su caso las sanciones correspondientes por el incumplimiento a sus obligaciones como servidores públicos.

Señala también cuales son las autoridades competentes para la aplicación de la ley, finalmente considera el registro patrimonial de los servidores públicos.

Por otra parte el artículo segundo, especifica que son sujetos para la aplicación de la ley los mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional (habla de las responsabilidades de los servidores públicos) y todos aquellos servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Dentro de las autoridades competentes para la aplicación de la ley de acuerdo a su artículo tercero tenemos las siguientes:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- II. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- III. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV. Las Dependencias del Ejecutivo Federal (a través de su contraloría interna);
- V. El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;
- VI. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VII. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

- VIII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- IX. Los Tribunales de trabajo, en los términos de la legislatura,
y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las
leyes.

Es prudente señalar que para efectos del análisis de este trabajo solo se consideraron los puntos II, III, V y VII ya que en estos recae directamente el estudio de la sanción administrativa que se plantea.

Finalmente el artículo cuarto explica que las acusaciones y sanciones previstas en el artículo 109 Constitucional así como sus procedimientos respectivos se desarrollaran de forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda; Es decir que los procedimientos administrativo y penal se manejaran por separado y con diferente tipo de sanción, no obstante que uno haya dado origen a otro y que se manejen alternamente.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Título III. Responsabilidades Administrativas.

El título III de la ley consta de dos capítulos; El capítulo I habla de los sujetos y obligaciones del servidor público y consta de tres artículos, mientras que el capítulo II habla de las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas y consta de 31 artículos.

El capítulo I se refiere a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa señalados en su artículo 46, así

mismo menciona las obligaciones que debe tener todo servidor publico en el ejercicio de sus funciones y que de acuerdo al articulo 47 de la ley deben de ser básicamente; Salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y sanciones correspondientes (penal o administrativa).

Por otra parte, además de las obligaciones fundamentales antes señaladas que debe de observar el servidor publico en el ejercicio de sus funciones, el articulo 47 de la ley señala 24 aspectos y obligaciones especificas en las que pueden incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos, cabe decir que el incumplimiento de algunas de ellas es causa no solamente de responsabilidad administrativa sino también de responsabilidad penal.

Como ejemplos de lo anterior se pueden mencionar los siguientes apartados del articulo 47 de la ley:

Apartado II, Habla de la ejecución de planes, programas y presupuestos correspondientes a la competencia del servidor publico así como el manejo de recursos económicos públicos; en este caso el mal uso de los recursos económicos públicos se podrá consideraren una instancia penal como el delito de peculado.

Apartado VI. Habla de la conducta de los servidores públicos jerárquicamente, así como la abstinencia de incurrir en agravio o abuso de autoridad, esta ultima conducta esta tipificada dentro del Código Federal de Procedimientos Penales.

Apartado IX. Señala que el servidor publico deberá de abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluidos el periodo para el cual se le designo o de haber cesado por cualquier otra causa el ejercicio de sus funciones; el incurrir en este apartado será causa de usurpación de funciones que se castiga penalmente.

Apartado XV. Señala que el servidor publico deberá de abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por si o por interpósita persona dinero u objetos, esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo cargo o comisión; incurrir en lo que señala este apartado dará origen al procedimiento penal respectivo por el delito de cohecho.

Finalmente el articulo 48 de este capitulo I señala que para efectos de la aplicación de la ley, se entenderá por Secretaria a la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El capitulo II, menciona dentro de sus 31 articulos aspectos relevantes como las diferentes sanciones por falta administrativa consistentes en:

- I. Apercibimiento privado o publico.
- II. Amonestación privada o publica.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica.
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio publico.

Así mismo los elementos que tomaran en cuenta para la imposición de las sanciones administrativas como, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, además la antigüedad en el servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de sus obligaciones.

Cabe decir que la aplicación de las sanciones económicas será a cargo de la Contraloría Interna de la Dependencia o entidad de acuerdo al artículo 56 fracción VI de la ley, instancia que de igual forma determinará finalmente si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, como lo menciona la ley en su artículo 57.

De igual forma será facultad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de sancionar a los Contralores Internos de las dependencias que incurran en responsabilidad administrativa absteniéndose injustificadamente de sancionar a los infractores o que al hacerlo no se ajusten a lo previsto por esta ley, como lo señalan los artículos 58 y 59 de la misma.

Acerca de los procedimientos para la aplicación de las sanciones administrativas como lo señalan los artículos 64 y 65 de la ley serán aplicables tanto por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como por las Contralorías Internas de las dependencias, ofreciendo en contraparte a través de los artículos 71 y 72 de la ley la impugnación de las sanciones administrativas ante la propia autoridad por el servidor público mediante el recurso de revocación.

El recurso de revocación se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, así mismo se plantea la posibilidad de acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación para su impugnación directa de acuerdo al artículo 73 de la ley.

Es importante señalar que la ley solo ofrece en contraparte de la aplicación de las sanciones administrativas los aspectos señalados con anterioridad en los artículos 71, 72 y 73 únicamente, sin embargo los mecanismos en cuanto a tiempos y procedimientos que menciona dentro del artículo 73, no aparecen especificados como en los artículos 71 y 72; Tampoco aparecen contemplados los tiempos y procedimientos para la aplicación del recurso de Amparo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Título IV. Registro patrimonial de los servidores públicos.

El título cuarto de la ley contiene un capítulo único que consta de 12 artículos, dentro de los cuales se mencionan tanto las obligaciones de los servidores públicos para realizar su registro patrimonial, como las sanciones para los que no cumplan con dicha obligación, así mismo considera los tiempos y procedimientos mediante los cuales se deberá de cumplir con ello.

En este capítulo se señala a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como la facultada para llevar a cabo el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de acuerdo al artículo 79 de la ley.

También menciona quienes tienen la obligación de presentar declaración de situación patrimonial, que de acuerdo al artículo 80 de la ley son los siguientes servidores públicos de confianza que ejercen recursos económicos públicos:

- I. Los que laboran en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Los que laboran en el poder Ejecutivo Federal.
- III. Los que laboran en la Administración Pública Paraestatal.
- IV. Los que laboran en el Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal.
- V. Los que laboran en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Ministerios Públicos y Policías Judiciales.
- VI. Los que laboran dentro del Poder Judicial Federal.
- VII. Los que laboran dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- VIII. Los que laboran dentro del Tribunal Fiscal de la Federación así como en los Tribunales del Trabajo y demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.
- IX. Los que laboran dentro de la Secretaría de la Contraloría General, todos los servidores públicos de confianza.

En función a lo anterior, el servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad, será suspendido destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.

Por otra parte los plazos para la presentación de la declaración de situación patrimonial serán los siguientes en función al artículo 81 de la ley:

- I. Dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del encargo; y
- III. Durante el mes de Mayo de cada año.

Para el caso de omisión sin causa justificada en la presentación de la declaración de conclusión del encargo, se inhabilitara al infractor por un año para ocupar cargos o puestos públicos.

Cabe decir que tanto en la declaración inicial como en la final de la situación patrimonial se manifestaran los bienes inmuebles con la fecha y valor de adquisición, y en las anuales solo las modificaciones al patrimonio, y en los casos de que existan signos de riqueza ostensible la Secretaría podrá ordenar fundando y motivando su acuerdo, las practicas de visitas de inspección y auditorias de acuerdo a los artículos 83 y 84 de la ley.

Así mismo serán sancionados en términos del artículo 86 de la ley y de la legislación penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito y se castigaran como cohecho las conductas de los servidores públicos que violen lo dispuesto en el artículo 88 de la ley que habla de la solicitud o aceptación por sí o por interpósita persona de dinero o cualquier otra dativa para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene un catalogo de deberes inherentes al cargo publico y los métodos para exigir su observancia y castigar su incumplimiento, además de los delitos que ya existían de cohecho y peculado la nueva

ley añade los del ejercicio indebido o abandono de funciones publicas, abuso de autoridad, sanciones que se recogen ahora dentro del Código Penal.

Pese a que la mayor parte de los artículos que integran la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mencionan las obligaciones y responsabilidades de este, también contiene otros en los cuales considera los derechos de los servidores públicos de forma muy general y se describen a continuación.

DERECHOS

- a) El artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona las autoridades competentes para la aplicación de la ley, por consiguiente el servidor publico tiene el Derecho de acudir a la instancia correspondiente a fin de deslindarse de posibles responsabilidades administrativas.
- b) El artículo cuarto de la ley menciona que al servidor publico se le desarrollaran de forma autónoma los procedimientos en los actos u omisiones previstas en el artículo 109 Constitucional, con el Derecho a que no podrán imponérsele dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.
- c) El artículo 53 de la ley, señala que una persona que hubiese sido inhabilitada en términos de la ley por un plazo mayor de 10 años, tendrá el Derecho de desempeñar nuevamente un empleo cargo o comisionen el servicio publico una vez transcurrido el plazo, requiriéndose para ello que el titular de

la dependencia o entidad a que pretenda ingresar de aviso a la Secretaria en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

- d) El artículo 64 de la ley, señala que la Secretaria impondrá las sanciones administrativas a que se refiere el capítulo dos (sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas), de donde el servidor público tendrá el Derecho a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, así como el Derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.
- e) El mismo artículo 64 de la ley, en el párrafo tercero de su fracción cuarta, señala que aquel servidor público suspendido temporalmente, que no haya resultado responsable por la falta que se le imputa, tendrán el Derecho de ser restituidos en el goce de su empleo percepciones que debieran de percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.
- f) El artículo 69 de la ley, señala como Derecho del servidor público, el que la Secretaria le expida constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas para los efectos pertinentes para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- g) El artículo 70 de la ley, expresa que los servidores públicos sancionados, tendrán el Derecho de impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere el capítulo dos (sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas), así mismo los servidores públicos con resoluciones anulatorias firmes dictadas en ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido

privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

- h) El artículo 71 de la ley, menciona el Derecho que tiene el servidor público de impugnar las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas ante la propia autoridad (Contraloría Interna de la Institución), mediante un recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, así mismo tendrá el Derecho de ofrecer las pruebas que juzgue pertinentes a su favor dentro del mismo recurso.
- i) El artículo 72 de la ley, señala el Derecho que tiene el servidor público por la interposición del recurso, de que se suspenda la ejecución de la resolución recurrida si lo solicita el promovente.

Como se puede apreciar, el número de artículos que consideran derechos para el servidor público a juicio personal, es muy reducido y no ofrece dentro de los mismos algún catálogo estructurado de instancias, tiempos y legislaciones en contraparte con los 84 artículos restantes, en donde si se estipula de forma clara las obligaciones y sanciones estrechando con ello las posibles alternativas a recurrir en defensa del servidor público.

2.3.1. ¿ Que es el procedimiento administrativo?

Para poder abordar el tema con plenitud, es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos primero: que no cualquier ciudadano mexicano puede ser sujeto a un procedimiento administrativo, solo son "todos aquellos servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que aplican o manejan recursos económicos federales" 17, por ejemplo los servidores públicos que prestan sus servicios dentro de la Administración Pública Centralizada (La presidencia de la república, Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República), así como los que prestan sus servicios dentro de las entidades Paraestatales.

Segundo, que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las instancias en las que se lleva a cabo la realización del procedimiento administrativo son por un lado la Contraloría de la Institución y por otro la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Querer entender el procedimiento administrativo como un aspecto aislado y sin trascendencia de lo que son las responsabilidades de los servidores públicos es complejo, ya que en ocasiones intervienen dentro de su apertura aspectos no solo administrativo sino también de carácter jurídico.

17. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. véase art. 2.

Cabe decir que la estructura del procedimiento administrativo guarda cierta similitud con lo que es el procedimiento legal en lo que refiere a ciertas diligencias como son las declaraciones, ofrecimiento de pruebas tiempos y asistencias a la realización de las diligencias.

Una vez realizadas las consideraciones anteriores, se puede definir al procedimiento administrativo: como el mecanismo por el cual el gobierno en sus diferentes instancias: Federal, Estatal y Municipal, regula no solamente la conducta del servidor público sino también la transparencia en el proceder y las actividades del mismo, evitando con ello los excesos de poder y los abusos de autoridad, sirviendo así como un límite de las atribuciones del servidor público ¹⁸.

En ese sentido el procedimiento administrativo es el inicio de lo que puede terminar en una sanción para el servidor público por faltar a las disposiciones contempladas dentro del artículo 47 fracciones 1 a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.3.2. ¿Qué es la sanción administrativa?

La sanción administrativa se manifiesta a través de un documento legal de carácter administrativo, "denominado resolución administrativa", la que una vez que ha terminado el procedimiento administrativo, emite la Contraloría Interna de la dependencia o bien la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se puede definir como la conclusión del procedimiento administrativo hacia el servidor público.

18. Definición personal.

El documento denominado resolución administrativa se entrega al servidor público en forma personal, teniendo que firmar de recibido el servidor público a cambio de un ejemplar de su resolución administrativa. Es importante mencionar que a partir de ese momento comenzarán a transcurrir los términos y tiempos que marca la ley para impugnar la sanción administrativa contenida en la resolución administrativa.

La resolución administrativa dentro de su contenido señala entre otros aspectos relevantes las infracciones a la ley no solo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado por ejemplo, así como el Código Federal de Procedimientos Penales si es el caso, e infracciones a reglamentos internos de las instituciones por parte del servidor público en sus diferentes actividades.

También contempla básicamente las infracciones textuales a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a través de las cuales se dio pauta para el inicio del procedimiento administrativo.

Finalmente señala el tipo de sanción a la que se hizo acreedor el servidor público en función a su proceder como tal y en su caso el tiempo durante el cual el servidor público quedará inactivo en el servicio público y a partir de que fecha.

2.3.3. ¿A quienes afecta la sanción administrativa?

En la administración pública mexicana existen dentro del organigrama y descripción de puestos personal de confianza y

personal de base en función a sus actividades y responsabilidades, dicho contraste se encuentra en los análisis de los gobiernos: federal, estatal y municipal, ya sea en el sector central como en las entidades paraestatales.

En el caso de los servidores públicos es importante destacar lo siguiente: **Primero** que sus actividades laborales a diferencia de la iniciativa privada están reguladas en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fracciones 1 a la 15, 19 de donde se desprenden aspectos relevantes como el tipo de asistencia de salud a la que tienen derecho, en éste caso el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) así como de los días, vacaciones, remuneraciones y escalafones entre otros, además de estar sujetos a lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Existen casos en entidades paraestatales cuyos trabajadores están adscritos al igual que los trabajadores de la iniciativa privada dentro del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 20, con la asistencia en materia de seguridad social dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y sujetándose para efectos laborales a la Ley Federal del Trabajo.

Segundo que al igual que en la iniciativa privada, dentro del servicio público el personal también esta dividido en personal de base y personal de confianza.

19. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. véase art. 123.

20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. véase art. 123.

- a) Personal de base, son los trabajadores que laboran dentro del gobierno en sus diferentes niveles(federal, estatal, municipal, central y paraestatal), con el carácter de sindicalizados, es decir que sus actividades no son de dirección, ni supervisión, ni ejecución y aplicación de recursos.

- b) Personal de confianza, son los trabajadores que manejan y aplican recursos dentro de la administración pública federal, así como aquellos que tiene puestos de dirección, supervisión y que no se encuentran dentro de un régimen sindical, contemplados dentro del Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 21.

Son sujetos de responsabilidad administrativa únicamente los servidores públicos mencionados dentro del Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, en los casos e infracciones mencionados dentro de la misma ley, que a la letra dice “son sujetos de esta ley los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales” 22.

2.3.3.1. ¿Qué es la declaración patrimonial?

La declaración patrimonial es un mecanismo de control de los bienes de los servidores públicos, de carácter gubernamental y aplicable dentro de las distintas instancias del gobierno, mediante el cual el gobierno a través de la administración pública conocerá de la

21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. véase art. 108.

22. Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, op.cit. p. 2

situación patrimonial del servidor público, no solo en cuanto a sus bienes materiales se refiere sino también en los económicos, desde antes de que tome posesión del cargo público, durante su estancia en él y hasta la entrega del mismo.

La declaración patrimonial para los servidores públicos se realiza fundamentalmente con la finalidad de tutelar que el servidor público se conduzca con rectitud y honestidad en el desempeño de sus funciones en la aplicación correcta y transparente de los recursos públicos, en otras palabras que los bienes patrimoniales sean acordes con las remuneraciones que percibe desde antes, durante y hasta un año posterior a la entrega del cargo público.

Para llevar a cabo la declaración patrimonial, la “Secretaría expedirá las normas y los formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de su situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicará lo que es obligatorio declarar” 23, artículo 82 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

a) ¿Quiénes están sujetos a realizarla?

Tienen la obligación de realizar declaración patrimonial los servidores públicos mencionados dentro del Artículo 80 incisos 1 al 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 24, que básicamente son todos aquellos servidores públicos de confianza y que además tienen las facultades de ejercer el presupuesto público.

23. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p, 52.

24. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p, 49.

b) Periodos para realizar la declaración patrimonial de recepción y entrega del cargo público.

El periodo dentro del cual el servidor público deberá presentar su declaración patrimonial es anual y específicamente en el mes de mayo, si pasado ese tiempo por acción u omisión, el servidor público no la ha realizado, su nombramiento podrá quedar sin efecto.

Cuando un servidor público de los mencionados en el apartado I del artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, recibe un cargo o puesto público, tendrá la obligación de realizar su declaración patrimonial de inicio dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión y en los casos de entrega o conclusión del cargo público deberá de realizarla dentro de los siguientes 30 días posteriores a la conclusión del mismo en los casos de no hacerlo se inhabilitará al infractor por un año para ocupar cargo o puesto público 25.

c) Dependencia en la que se lleva cabo la declaración patrimonial.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula dentro de su Artículo 37 inciso 15, que es facultad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos de la administración pública federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo a las disposiciones aplicables 26.

25. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. op cit. p. 52.

26. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op.cit. p. 25

2.3.3.2. Diferencias esenciales entre la declaración anual para personas físicas y morales y la declaración patrimonial de los servidores públicos

No sería posible explicar el concepto de declaración patrimonial con plenitud y sin caer en confusiones sin antes hacer referencia de lo que es la declaración para personas físicas y morales, en función a ello se puede exponer lo siguiente: La declaración de impuestos que se les solicita a los contribuyentes a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se lleva a cabo con la finalidad de recaudar básicamente, ingresos, y egresos, mismos que fueron derivados del producto del trabajo del contribuyente dentro de un periodo determinado de tiempo, ya sea cada seis meses o anualmente y con fundamento para la realización de dicha declaración en lo estipulado dentro del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice “ Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos”, artículo 2 del Código Fiscal de la Federación. 27

Cabe decir que para la declaración de impuestos están sujetos todos aquellos contribuyentes dados de alta en la mencionada Secretaría divididos en dos rubros; En el primero las personas físicas son todos aquellos contribuyentes dados de alta en la Secretaría en forma personal, es decir que a la hora de realizar su declaración, aparecerán con su registro personal de contribuyentes o bien como propietarios únicos de establecimientos en los casos de que el contribuyente sea poseedor de algún negocio

27. Código Fiscal de la Federación, p.2.

En el segundo las personas morales son todos aquellos contribuyentes dados de alta en la Secretaría con la característica de sociedad, es decir que dentro de su registro de contribuyentes aparecerá como sociedad anónima y podrá tener las variantes de capital variable.

Una vez realizadas las consideraciones anteriores, se puede explicar la declaración patrimonial de los servidores públicos, como una declaración exclusivamente de bienes, que se realiza específicamente los meses de mayo de cada año, que las llevan a cabo solo los servidores públicos contemplados dentro del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 28, a diferencia de la declaración de impuestos realizada por personas físicas y morales además de que cada una se realiza en Secretarías distintas y con fines diferentes, la primera dentro de la SECODAM y la segunda a través de la SHCP.

Finalmente se puede argumentar que un servidor público en activo esta obligado a realizar su declaración patrimonial anualmente y en los casos de tener alguna empresa o sociedad se obligará de igual forma a realizar declaración de impuestos independientemente de la patrimonial ya sea en forma personal o en sociedad.

28. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., véase art. 108.

2.3.3.3. El origen de la sanción administrativa después de la averiguación previa

El servidor público de confianza a diferencia del sindicalizado tiene las obligaciones no solo de dirección y organización del personal sino también, las de ejercer los recursos públicos dentro de los diferentes programas gubernamentales en beneficio social, en otras palabras las actividades del servidor público de confianza implican una mayor responsabilidad respecto de cualquier otra actividad, publica del personal de base.

Lo anterior se puede traducir en una latente situación de responsabilidad administrativa o penal para el servidor público en función de sus diferentes actividades así como de los manejos que realice de los recursos públicos.

En ciertos casos como el cohecho, el abuso de autoridad o el peculado, el servidor público se sujetará al procedimiento que marque la ley para enfrentar la responsabilidad descrita dentro del Código Federal de Procedimientos Penales ²⁹, cabe decir que los delitos antes mencionados solo podrían cometerlos precisamente servidores públicos de confianza dentro del marco de sus atribuciones, ya que son los que aplican directamente los recursos públicos.

El incurrir dentro de alguno de los delitos antes mencionados dará pauta para que se proceda a la realización de una averiguación previa en contra del servidor público y que éste responda entonces a las imputaciones que se le hagan como cualquier ciudadano infractor.

²⁹. Código Federal de Procedimientos Penales, op.cit. véase arts. 214-224.

Por otra parte se asienta en el Artículo 47 Incisos 1 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 30, independientemente de la averiguación previa se procederá a la apertura del procedimiento administrativo y disciplinario correspondiente por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el titular de la dependencia y en el caso de las entidades, al coordinador de sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se les atribuya a través de la Contraloría Interna de su dependencia.

En ese sentido, el procedimiento penal que inicia contra un servidor público como una averiguación previa, dará pauta para la apertura del procedimiento administrativo en contra del mismo culminando con la resolución administrativa que contendrá la información acerca de la sanción administrativa de la cual se hizo acreedor el servidor público por incurrir en las responsabilidades señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47.

2.3.3.3.1. Tipos de sanciones por falta administrativa.

Una vez realizado y finiquitado el procedimiento administrativo del cual fue sujeto el servidor público infractor de alguno de los incisos contenidos dentro del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 31, vendrá la emisión de la resolución administrativa conteniendo el tipo de sanción administrativa que le corresponde al servidor público en función a

30. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p. 27.

31. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p. 27.

su proceder como tal, cabe decir que el contenido de esta resolución es muy independiente de la situación penal si es el caso, en la que se pueda encontrar el servidor público.

De los diferentes tipos de sanción por falta administrativa consistirán en:

- a) **Apercibimiento privado o público**, “Es la amonestación preventiva que se le hace al servidor público acerca de las consecuencias de ciertos actos u omisiones en sus responsabilidades, podrá traducirse en la suspensión del cargo o comisión por un periodo no menor de tres días, ni mayor de tres meses y serán aplicables por el superior jerárquico”³², artículo 53 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- b) **Amonestación privada o pública**, se traduce en “la destitución del cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la relación y en los términos de las leyes respectivas” ³³, artículo 53 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- c) **Suspensión**, “la suspensión del empleo cargo o comisión durante el periodo mencionado en el inciso a, así como la destitución de los servidores públicos de confianza se aplicarán por el superior jerárquico” ³⁴, artículo 53 fracción II de la Ley Federal de los Servidores Públicos.

32. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. pp. 34 y 37

33. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. pp. 34 y 37.

34. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. pp. 34 y 37.

- d) **Destitución del puesto**, “La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo promoverá los procedimientos a que hace referencia los incisos b y c, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga, en éste caso la Secretaría desahogara el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico” 35, artículo 53 fracción 53 de la Ley Federal de los Servidores Públicos.
- e) **Sanción económica**, Las sanciones económicas invariablemente estarán en función a la gravedad de la responsabilidad administrativa del servidor público y serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad, y se realizará en su equivalencia en salarios mínimos vigentes en el distrito federal al día de su pago.
- f) **Inhabilitación temporal para desempeñar cargos, empleos o comisiones en el servicio público**, “cuando la inhabilitación se impone al servidor público como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios será de 1 a 10 años, si el monto de éste no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el distrito federal y de 10 a 20 años si excede de dicho límite, finalmente para que una persona inhabilitada por más de 10 años, una vez transcurrido el plazo pueda volver a desempeñar un cargo, puesto o comisión en el servicio público será necesario que el titular de la dependencia o entidad de aviso a la Secretaría en forma razonada y justificada de tal circunstancia” 36, artículo 53 fracción 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

35. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op cit. pp. 34 y 37.

36. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op cit. pp. 34 y 37.

Éste capítulo analizo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir las obligaciones y derechos de los servidores públicos. Como puede apreciarse la gama de obligaciones es amplia y los derechos de defensa son poco precisos y en la defensa del servidor público se recorren caminos tortuosos, largos y lentos.

Capítulo 3 De los procedimientos jurídico administrativos.

3.1. El servidor público de confianza de una dependencia de la administración central.

Ya se han mencionado en apartados anteriores quienes son los servidores públicos de confianza dentro de la administración pública federal. No solo son los que participan dentro del gobierno central, sino también los que integran las entidades paraestatales y departamentos administrativos, así como sus diferentes responsabilidades y obligaciones como tales. Sin embargo dentro de la estructura orgánica de las Secretarías de Estado, departamentos administrativos y entidades paraestatales, existen diferentes jerarquías que implican mayor o menor responsabilidad de acuerdo con sus actividades y por supuesto a sus ingresos económicos.

Es pertinente considerar para la comprobación de la hipótesis expuesta que tanto el Secretario de Estado como funcionarios de confianza de puestos intermedios en escala descendente dentro del organigrama en una Secretaría, son servidores públicos por igual ante la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con las diferencias antes mencionadas.

En el caso de las Secretarías, el desglose orgánico de jerarquías será de la siguiente forma: "Al frente habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliara por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras

disposiciones legales” 37, artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro de los departamentos administrativos, “al frente de cada uno habrá un jefe de departamento quien se auxiliara en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección

o mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como de los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables” 38, artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para el caso de las entidades paraestatales, para el nombramiento del titular de una de ellas será necesario cubrir con los siguientes requisitos: “ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa” 39, artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por otra parte cuando el nombramiento del titular de una entidad paraestatal corresponda al ejecutivo federal o a sus dependencias, la persona en quien recaiga dicho nombramiento deberá de “ no tener participación accionaria o intereses particulares o familiares, en

37. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op.cit., p.3.

38. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op.cit., p.4.

39. Ley Federal de Entidades Paraestatales, p. 47.

empresas relacionadas con las operaciones de la entidad de que se trate y no desempeñar algún otro empleo cargo o comisión oficial o particular que de alguna manera obstaculice su función” 40, artículo 14 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

3.2. Con objeto de comprobar la hipótesis se resaltan algunas posibles causas para el inicio del procedimiento administrativo.

Ya se han mencionado con anterioridad de una manera general cuales son los motivos y situaciones por los cuales al servidor público se le pueden fincar responsabilidades administrativas por el incumplimiento en lo dispuesto dentro del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 41, a través del procedimiento administrativo,(el título tercero habla de las responsabilidades administrativas).

Cierto es que la ley antes mencionada sanciona por medio del procedimiento administrativo, las conductas de acción u omisión inadecuadas así como las posibles responsabilidades del servidor público de diferente forma, sin embargo en ciertos casos la ley es tajante a la hora de proceder en contra de un servidor público, ya que existen excesos por parte de la misma, en el momento de fincar las diferentes responsabilidades en los casos de que no se llega a comprobar fehacientemente la responsabilidad.

40. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pp. 68 y 69.

41. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p. 27.

Específicamente el artículo 47 de la Ley en cuestión, considera las responsabilidades administrativas dentro de sus 24 fracciones, las más frecuentes son;

a) **Por la inobservancia “en salvaguardar la honradez, legalidad e imparcialidad en el desempeño, cargo o comisión”** 42, éste apartado considera el incumplimiento de las obligaciones mencionadas a fin de sancionar sin perjuicio de sus derechos laborales al servidor público. Es importante destacar que dichos aspectos son únicamente de índole ética ya que no corresponden en un primer momento a delitos que se castiguen a través de otra instancia legal así como de otro ordenamiento jurídico.

b) **Por el incumplimiento de la normatividad administrativa vigente.**

La fracción 2 del artículo 47 de la ley en mención, que a la letra dice, “el servidor público tendrá la obligación de formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos, así como la fracción 22, manifiesta que el servidor público deberá abstenerse de cualquier acto u omisión que implique el incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público” 43.

c) **Por la apertura de una averiguación previa.**

En el caso de una averiguación previa, “la institución a través de su contraloría interna y a petición del jefe inmediato del

42. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p. 27.

43. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. pp. 27 y 31.

servidor público procederá a la apertura del procedimiento administrativo correspondiente fundamentando su acción en lo dispuesto en el título tercero capítulo uno de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos” 44, artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.3. La suspensión de actividades del servidor público.

Es importante para la descripción de éste apartado, considerar los siguientes aspectos dentro de la suspensión de actividades del servidor público.

Por un lado la suspensión se dará invariablemente cuando el servidor público se encuentre sujeto de una averiguación previa y además en calidad de detenido, recluso en algún centro penitenciario consignado en algún juzgado, para responder a los delitos que por el ejercicio de sus funciones se le pudieran imputar.

Ciertamente encontrándose en esta situación, el servidor público no podrá presentarse a realizar sus actividades como tal, por un tiempo indefinido ya que su libertad quedará sujeta a las determinaciones y resoluciones judiciales que emanen precisamente de todo el procedimiento penal en su contra, razón por la cual la suspensión de actividades se dará de una manera forzosa, en el sentido de que una vez privado de su libertad no podrá realizar ninguna actividad ni como servidor público ni en la iniciativa privada.

Si en su momento el servidor público logra obtener su libertad por no habersele encontrado culpable de los delitos que se le hubieren

44. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p. 39.

imputado, como consecuencia de sus responsabilidades y actividades dentro de la administración pública, tendrá el derecho de realizar las gestiones pertinentes a fin de que se le reinstale en el puesto que venía desempeñando.

Por otra parte la suspensión de actividades del servidor público obedecerá en primera instancia a las resoluciones administrativas emitidas por la contraloría interna de la institución tomando en cuenta los siguientes elementos:

- 1) “La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella.
- 2) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- 3) El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- 4) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- 5) La antigüedad en el servicio.
- 6) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y.
- 7) El monto del beneficio o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones” 45, artículo 54 de la Ley Federal de los Servidores Públicos.

Por parte del incumplimiento a las diferentes disposiciones referentes a las declaraciones patrimoniales consideradas en los artículos 79,80 y 81 fracciones 1,2 y 3 de la ley antes mencionada 46.

45. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p. 36.

46. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. pp. 49- 52.

3.3.1. La contraloría interna de la institución.

Para los efectos de llevar a cabo las diferentes diligencias referentes a las responsabilidades administrativas para los servidores públicos, “la responsabilidad será atribuida a través de la contraloría interna de la dependencia, artículo 48 segundo párrafo” 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; quien procederá a fincar la responsabilidad correspondiente por medio del procedimiento administrativo.

Así mismo la contraloría interna de la dependencia “tiene las atribuciones de investigación y sanción disciplinaria por responsabilidades del servidor público si fuera de su competencia, y de participar o coadyuvar en los procedimientos de determinación de responsabilidades” 48, artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En ese sentido en los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias se observaran en cuanto sea aplicable las reglas contenidas a través del siguiente procedimiento:

- 1) “Citar al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber las responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. También asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe y entre la fecha de la citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles...

47. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. pp. 32 y 33.

48. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. p. 40.

- 2) Desahogadas las pruebas si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las 72 horas siguientes, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico...
- 3) Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrán disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias...
- 4) En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente la salvedad...

La suspensión temporal a la que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en

relación con la presunta responsabilidad con los servidores públicos...

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos”, artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos 49.

3.3.2. La resolución administrativa

- a) La notificación.**
- b) La sanción.**
- c) Tiempo de apelación de la notificación a través de la contraloría interna de la institución.**
- d) La ratificación de la sanción administrativa.**

Dentro de los análisis realizados en el capítulo anterior acerca de la resolución administrativa se puede argumentar que es un mecanismo de control y regulación de las diferentes conductas y responsabilidades del servidor público que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro del marco de sus atribuciones, como lo señalan los artículo 48 y 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 50 y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el “artículo 37 fracción 17 del cual se desprende como algunas de sus atribuciones, son conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las

49. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. pp. 40-42.

50. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit. pp. 32 y 33.

sanciones que correspondan en términos de la ley, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el ministerio público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida” 51.

Cabe decir que para llevar a cabo esas funciones, la Secretaría se apoya en las contralorías internas de las dependencias de la administración pública federal, en forma de desconcentración administrativa hacia éstas, de tal suerte que los procedimientos así como las resoluciones administrativas en contra de un servidor público infractor se llevaran a cabo dentro de la contraloría interna de la dependencia

en la que presta sus servicios, misma que deberá informar en su momento la situación administrativa del servidor público a la Secretaría.

La resolución administrativa no siempre se puede resolver en contra del servidor público, en las situaciones en las que “el servidor público no resulte responsable de la falta que se le imputa serán restituidos en el goce de sus derechos cubriéndoseles las percepciones que debieran percibir, artículo 64 fracción 4 párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 52. Por otra parte la resolución administrativa también tiene la siguiente secuencia:

- a) **La notificación**, que deberá ser de manera personal una vez que la contraloría interna de la institución tenga resuelto el procedimiento administrativo correspondiente, a través de citatorio

51. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op.cit. pp. 25 y 27

52. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. Pp. 40-42

en las mismas oficinas de la misma o por correo y con acuse de recibo en el domicilio del servidor público.

b) La sanción; a manera de sanción, puede comentarse que esta se puede dar desde el inicio del procedimiento administrativo con la suspensión de actividades para el servidor público, artículo 64 fracción 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos 53, si así lo juzga pertinente la contraloría interna, independientemente de que tenga alguna responsabilidad una vez terminado el procedimiento en la resolución administrativa.

c) Tiempo de apelación de la notificación a través de la contraloría interna de la institución; Una vez que el servidor público ha sido enterado de alguna resolución administrativa en su contra, en el sentido que se le imponga una sanción administrativa podrá ser esta, impugnada por el servidor público ante la propia autoridad (contraloría interna), mediante un recurso de revocación que se deberá interponer dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos 54.

d)La ratificación de la sanción administrativa; cuando el servidor público sancionado opta por el recurso de revocación ante la propia autoridad, deberá sujetarse a las normas siguientes:

“Primero, se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de esta por cada autoridad recurrida y constancia

53. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. pp. 40 y 41.

54. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. p. 44.

de notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir...

Segundo, la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución...

Tercero, desahogadas las pruebas si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de 72 horas, artículo 71 fracciones 1,2 y 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” 55.

El recurso de revocación es donde la autoridad podrá ratificar o bien dejar sin efecto la sanción de la resolución administrativa, ya que resulta un tanto incongruente que si la autoridad emite una sanción a través de la contraloría interna, la misma autoridad deje sin efecto la misma.

En éste tercer capítulo se comenzaron a tratar algunos aspectos jurídico administrativos que enfrenta el servidor público, y como se puede apreciar la ley es muy tajante a la hora de la sanción hacia el servidor, ya que en ningún momento le concede a éste ni el beneficio de la duda, sancionándolo inclusive con la suspensión de sus actividades desde antes de que se emita una resolución por parte de la contraloría interna, dejando pocas opciones para el servidor público ofreciéndole la de acudir a la siguiente instancia que es el Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo no explica cuales son los tiempos y mecanismos para continuar con la defensa del servidor, así como tampoco de los documentos necesarios para consultar en

55. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. Pp. 44 y 45.

los detalles para la utilización del recurso de esta instancia, “dentro de la misma ley”.

En éste capítulo se analizaron tanto el papel que juega un servidor público dentro de una institución, como los procedimientos jurídico administrativos de los cuales queda sujeto por el incumplimiento de sus obligaciones como tal, así mismo las diversas situaciones que se derivan a través del procedimiento administrativo en contra del servidor público.

Capítulo 4 Otras instancias de apelación a la sanción administrativa.

4.1. El Tribunal Fiscal de la Federación.

Una de las autoridades jurisdiccionales competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el Tribunal Fiscal de la Federación, como se menciona en el artículo tercero fracción séptima de la misma ley 56.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona dentro de su artículo 70 que “los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere el capítulo dos de la misma. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos de que se hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes” 57.

Es importante destacar que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas dictadas conforme a la ley “podrán optar entre interponer el recurso de revocación dentro de la misma institución (contraloría interna) o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante el

56. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. Pp. 2 y 3.

57. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. Pp. 43 y 44.

Tribunal Fiscal de la Federación, artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” 58, y en el caso de optar por el Tribunal Fiscal de la Federación deberá sujetarse en lo dispuesto por el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación que se explica en el apartado siguiente.

Por otra parte las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico, artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 59.

Sin embargo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es explícita dentro de su texto los tiempos y lineamientos para hacer válido el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que únicamente ofrece la alternativa como una primera instancia después de la contraloría interna sin explicar los mecanismos para hacerlo, como se explica en el siguiente apartado de forma detallada.

4.2. Tiempos de apelación del servidor público de confianza ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 121 del Código Fiscal de la Federación manifiesta que “el escrito de interposición del recurso de revocación deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecuto el acto impugnado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos

58. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. Pp. 45 y 46.

59. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. p. 46.

127 y 175 de éste Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo en que en los mismos se señala.”(los artículos 127 y 175 se refieren a las enajenaciones de bienes inmuebles y embargos) 60.

De igual forma la “Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dentro de su artículo 11 señala además de lo dispuesto en el Código Fiscal con anterioridad, las competencias del tribunal para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas en el caso de la fracción 12 del artículo mencionado que a la letra dice: conocerá las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” 61.

Así mismo para el computo de los plazos en los tiempos de apelación del recurso, el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, menciona que “los plazos fijados en días no se contarán los sábados, los domingos, ni el primero de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 1 y 5 de mayo, el 16 de septiembre, el 20 de noviembre, el 1 de diciembre cada 6 años, cuando corresponda a la transición del poder ejecutivo federal y el 25 de diciembre” 62.

Es importante resaltar lo dispuesto dentro del “artículo décimo primero fracción tercera de las disposiciones transitorias 2001 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como

60. Código Fiscal de la Federación, op. cit. p. 137.

61. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, pp. 99 y 100.

62. Código Fiscal de la Federación, op. cit. p. 7.

en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” 63, “ artículos transitorios 2001, artículo segundo; las menciones hechas en el presente decreto las Secretarías cuyas denominaciones se modificaron por efectos del decreto publicado en el diario oficial de la federación, el jueves 30 de noviembre del año 2000, mediante el cual se reformo la ley orgánica de la administración pública federal, se entenderán conforme a la denominación que para cada una se estableció en éste último” 64, ya que a la fecha de presentación del trabajo la denominación habrá cambiado.

4.3. Detalle técnico en la elaboración de los documentos para interponer el recurso en dicha instancia.

El artículo 11 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, manifiesta que “éste conocerá de los juicios que promuevan contra las resoluciones definitivas, caso específico en las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la ley federal de responsabilidades de los servidor públicos” 65.

El estilo y la elaboración de documentos con los que se solicitan a las diferentes autoridades, peticiones, demandas o simplemente acuerdos, no exige que estos se apeguen a rigurosos lineamientos específicos, basta con solicitarlo por escrito y que el solicitante firme

63. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, op. cit. p. 113.

64. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, op. cit. pp. 112 y 113.

65. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, op. cit. pp. 99 y 100.

al calce de donde incluya sus datos generales para recibir una respuesta.

Sin embargo, en el caso de la demanda que se presenta como recurso de revocación ante el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación deberá indicar:

- 1) "El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente, es decir el lugar donde el demandante tenga el asiento principal de sus actividades...
- 2) La resolución que se impugna; debiendo adjuntar a la demanda copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes...
- 3) La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa...
- 4) Los hechos que den motivo a la demanda...
- 5) Las pruebas que ofrezca; en el caso de que se ofrezca prueba parcial o testimonial se precisaran los hechos sobre los que deban versar y señalaran los nombres y domicilios de los peritos y de los testigos; en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa serán admisibles toda clase de pruebas...
- 6) Los conceptos de impugnación; ya que cuando no se hagan valer conceptos de impugnación será improcedente el juicio ante el Tribunal, y quedará a juicio de los magistrados instructores admitir o desechar o tener por no presentada la demanda si no se ajusta a la ley...

- 7) El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya...
- 8) Lo que se pida; señalando en el caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda...

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones 2 y 6 antes mencionadas, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta; si se omiten los datos previstos en las fracciones 3,4,5,7 y 8, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de 5 días apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda, o por no ofrecidas las pruebas según corresponda, además el demandante deberá firmar la demanda en todas sus fojas” 66.

4.4. La resolución del Tribunal Fiscal de la Federación.

El pronunciamiento de la sentencia de acuerdo con los artículos 236 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio, para éste efecto el magistrado instructor formulara el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causales previstas en el artículo 203 del código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que

66. Código Fiscal de la Federación, op. cit. pp. 181 y 182.

vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de 10 días.

Por otra parte las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundaran en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana; en el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

En el caso de sentencias que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada 67.

4.4.1. El Amparo.

- a) Tiempos para su aplicación.**
- b) Instancia legal en la que se interpone.**
- c) La resolución del amparo.**

Se puede argumentar que el amparo en materia administrativa es el recurso legal de segunda instancia después de la impugnación dentro

67. Código Fiscal de la Federación, op. cit. pp. 197 y 198.

de la Contraloría Interna de la institución en función de una sanción administrativa para el servidor público, ya que como lo señala el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. “Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas sin perjuicio de lo que establecen otras leyes” 68.

En relación a lo anterior se puede observar que la primera instancia legal para impugnar una sanción administrativa fuera de la institución por parte del servidor público es el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales que validen la apelación ante el Tribunal.

Una vez que el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido una resolución acerca de la impugnación hecha por el servidor público en relación de una sanción administrativa, si esta se ratifica o va en contra de los intereses del servidor público éste tendrá el derecho de apelar a una segunda instancia a través de los Juzgados de Distrito o bien los Tribunales Colegiados en materia administrativa mediante la solicitud del juicio de Amparo y protección de la justicia federal.

En ese orden de ideas, “ el juicio de Amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales de los ciudadanos y únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique la ley,

68. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. pp. 70 y 71.

siendo partes en el juicio de Amparo, el agraviado o agraviados, la autoridad o autoridades responsables y el tercero o terceros perjudicados, artículos 1,4 y 5 de la Ley de Amparo” 69.

- a) “El término para la interposición de la demanda del amparo será de quince días, dicho término se contara desde el día siguiente al que haya surtido efectos conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al que se hubiese ostentado sabedor de los mismos, artículo 21 de la Ley de Amparo” 70.

- b) Existen diferentes ramas del derecho a través de las cuales se realizan las peticiones a las autoridades por el público y sus defensores, como el caso del derecho laboral, civil, penal, mercantil y administrativo, según sea el interés del afectado en el caso específico del juicio de Amparo en contra de una resolución administrativa, deberá interponerse “ante un Juez de Distrito en materia administrativa y su revisión ante los Tribunales Colegiados, artículo 114 de la Ley de Amparo” 71.

- c) La resolución del Amparo, se vera a través de “las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, solo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado limitándose a ampararlos y protegerlos si procede, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare; la sentencia que conceda el Amparo tendrá por objeto el restituir al agraviado en pleno goce de la garantía

69. Ley de Amparo, pp. 1 y 2.

70. Ley de Amparo, op.cit., p. 5.

71. Ley de Amparo, pp. 39 y 40.

individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y cuando sea de carácter negativo, el efecto del Amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate a cumplir por su parte lo que la misma garantía exija, artículos 76 y 80 de la Ley de Amparo” 72.

4.4.2. Posibilidades de interposición del Amparo y el recurso de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en tiempos y resultados.

Es de suma importancia resaltar la secuencia de las alternativas legales administrativamente hablando de las cuales puede echar mano el servidor público y que de una forma coherente se han mencionado en apartados anteriores.

Lo anterior implica que primero esta el recurso de revocación de una sanción administrativa dentro de la misma institución, después el recurso de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y finalmente el juicio de Amparo como última instancia legal recurrente en contra de una sanción administrativa.

Sin embargo el servidor público tiene la opción de solicitar directamente vía el juicio de Amparo la restitución de sus derechos y garantías individuales violadas sin pasar por el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que éste último además de ser más estricto en la elaboración de la demanda técnicamente hablando, tiene mayores cargas de trabajo,

72. Ley de Amparo, op.cit pp. 26-28.

por consiguiente es más lento en la emisión de una resolución; mientras que en el juicio de Amparo los tiempos de emisión de la resolución son más breves comparados con los del Tribunal Fiscal.

Los resultados en función de lo que se busca, son los mismos restituirle al servidor público sus garantías y derechos violados, ya que ambas instancias tienen las facultades de ver y resolver de las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos, con la salvedad de que si un servidor público elige la vía del Amparo ya no podrá hacer uso del recurso de revocación ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el caso de que la resolución en el juicio de Amparo le sea adversa, es decir que perderá una instancia en la secuencia señalada con anterioridad.

A diferencia de lo anterior, si el servidor público utiliza una a una las instancias en la secuencia ya descrita, podrá agotar en su totalidad los recursos hasta que se le restituya nuevamente en sus derechos, por su puesto que si desde la apelación en la misma institución es favorable a sus intereses la respuesta de esta, ya no tendrá la necesidad de acudir a la siguiente instancia.

4.4.3. La reinstalación.

En un orden coherente de ideas, la reinstalación en el puesto que venía desempeñando el servidor público que ha sido sancionado administrativamente y que en su momento realizó los trámites pertinentes vía revocación ante la autoridad emisora del acto impugnado en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación se puede ver reflejada en una primera instancia a través

de una resolución absolutoria que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación es decir que “las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos, de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” 73.

La sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación se “pronunciará por unanimidad de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción es en juicio y se fundara en derecho y resolverá sobre la pretensión del autor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios; en ese sentido se podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada; por otra parte si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, artículos 236,237, 239 fracción 2 del Código Fiscal de la Federación” 74.

En otro sentido la restitución de las garantías individuales del servidor público sancionado, a través del juicio de Amparo a favor del mismo, “en los casos de que refiere el artículo 107 fracciones 7,8 y 9 de la Constitución Federal, luego de que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el Amparo solicitado, la autoridad correspondiente la comunicara por oficio y sin demora alguna a las autoridades responsables para su cumplimiento y lo hará saber a las demás partes, si dentro de las 24 horas siguientes a la

73. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. pp. 43 y 44.

74. Código Fiscal de la Federación, op. cit. pp. 197-199.

notificación a las autoridades responsables, la ejecutoria no quedare cumplida o no se obedeciere la ejecutoria a pesar de los requerimientos hechos por el juez de distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia para los efectos del artículo 107 fracción 16 de la Constitución Federal, (si concedido el Amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito que corresponda), artículos 104,105 y 108 de la Ley de Amparo” 75.

4.4.4. La solicitud de los salarios no devengados durante el procedimiento.

En el momento en el que el servidor público acude al Tribunal Fiscal de la Federación a solicitar e interponer el juicio de nulidad, dentro de los requerimientos que debe indicar la demanda, esta uno de los puntos a que se refiere el artículo 208 fracción 8 del Código Fiscal de la Federación, es precisamente el que habla de lo que se pide en la demanda, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda 76.

Por otra parte al formular la demanda dentro del juicio de Amparo, el servidor público podrá pedir a través de esta, no solo la restitución de sus garantías individuales en sus actividades laborales sino también la restitución de sus salarios caídos durante el procedimiento, como se describe en “el inciso 4 del artículo 116 de la Ley de Amparo que a la letra dice; la ley o acto que de cada

75. Ley de Amparo, op. cit., pp. 36- 38.

76. Código Fiscal de la Federación, op. cit. p. 181.

autoridad se reclame, el quejoso manifestara bajo protesta de decir verdad cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación, así como el inciso 5, de donde los preceptos constitucionales que contengan las garantías constitucionales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de violaciones si el Amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1 de la Ley de Amparo” 77.

Sin embargo en los casos de que la autoridad únicamente reincorpore a través de la sentencia en sus actividades nuevamente al servidor público, éste podrá solicitar a través de las oficinas de recursos humanos en el área de prestaciones laborales y con fundamento en la resolución a su favor y por escrito, le sean cubiertos sus salarios que dejó de percibir durante el tiempo en que permaneció inactivo, apegándose a lo estipulado en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 78.

De lo anterior visto en éste capítulo se aprecia que el servidor público puede acudir a diversas instancias para demostrar su inocencia, no obstante es claro apreciar lo tortuoso del camino y las dificultades para demostrar su inocencia.

77. Ley de Amparo, op.cit., p. 40.

78. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. pp. 43 y 44.

Capítulo 5 Procedimiento penal y administrativo alternamente.

5.1. El procedimiento penal.

Dentro de los delitos mencionados en el Código Federal de Procedimientos Penales existen tres específicos: El peculado, el abuso de autoridad y el cohecho, son en los que se encuadran directamente en los servidores públicos de confianza, cuyas conductas y actuaciones por actos relacionados con sus funciones se sancionan a través de éste ordenamiento legal, independientemente de que sean servidores públicos, es decir que el cargo público no les libera de su responsabilidad de ninguna forma.

Cuando un servidor público queda sujeto a investigación motivado por alguna denuncia y esta da pauta a la apertura de la averiguación previa ante el ministerio público, por la presunción de haber cometido algún delito de los señalados con anterioridad, autónomamente se le podrán fincar las responsabilidades administrativas a través del procedimiento administrativo correspondiente, con base en lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 79, pudiendo inclusive quedar suspendido de sus actividades hasta el término del procedimiento en donde se determine su responsabilidad administrativa.

En función a lo anterior se puede argumentar que, en un procedimiento penal de donde puede deslindarse de responsabilidades en su momento el servidor público, este dará pauta

79. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. p. 27

para el inicio del procedimiento administrativo precisamente con la investigación de responsabilidades administrativas.

Es importante señalar que dentro del procedimiento penal se persiguen los delitos no solo de los servidores públicos, sino también de la sociedad en general de forma corporal, es decir, que el acusado deberá de responder ante la ley cuando es culpable, pagando su sentencia no solo con sanciones administrativas ni con dinero ni en especie, sino además, físicamente recluido en algún centro penitenciario. No obstante que en ciertos casos la ley permite al acusado el beneficio de conmutar su pena corporal por dinero o a través de actividades en beneficio de la sociedad.

5.2. Fases del procedimiento penal.

- a) La averiguación previa.**
- b) Inicio del procedimiento en Juzgado.**
- c) La apelación de la resolución del Juzgado ante el Tribunal Unitario.**
- d) La apelación de la resolución del Tribunal Unitario ante el Tribunal Colegiado.**

El artículo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación considera que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por;

- 1) “La Suprema Corte de Justicia de la Nación...
- 2) El Tribunal Electoral...
- 3) Los Tribunales Colegiados de Circuito...
- 4) Los Tribunales Unitarios de Circuito...
- 5) Los Juzgados de Distrito...

- 6) El Consejo de la Judicatura Federal...
- 7) El Jurado Federal de Ciudadanos y...
- 8) Los Tribunales de los estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107 fracción 12, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal” 80.

En función de lo anterior es importante mencionar que para los efectos de los delitos cometidos por los servidores públicos y con motivo de la investigación, solo se consideraran los apartados 3,4 y 5 del artículo antes mencionado.

a) La averiguación previa.

Aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su primer artículo no contempla la parte de la averiguación previa, como un órgano del Poder Judicial de la Federación, en razón de que esta se gesta a través de la representación social del Ministerio Público, en función de denuncias e investigaciones de supuestos delitos cometidos no solo por servidores públicos, sino por la sociedad en general; en virtud de éstas y del resultado de las investigaciones del Ministerio Público por el o los delitos que se le imputen al servidor público dependerá que se proceda a liberar de responsabilidades por falta de elementos legales que prueben la culpabilidad del servidor público o bien consigne el expediente al juzgado que corresponda por estimar legalmente la culpabilidad del servidor público;

80. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, p. 109.

en otras palabras, todos los delitos del orden común y federal antes de llegar a las instancias de Juzgados y Tribunales deberán de atravesar por el proceso de investigación y recolección de pruebas e indicios a cargo del agente del Ministerio Público, quienes prestan sus servicios ya sea en alguna Procuraduría General de Justicia de algún Estado o la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y finalmente en la Procuraduría General de la República, quienes conocerán de los delitos del orden común y la última de los del orden federal, se puede concluir que aunque la representación social que personifica al agente del Ministerio Público no Pertenece al Poder Judicial de la Federación y por ende no tiene funciones de juzgador, sin la averiguación previa no se podrían turnar las posibles responsabilidades penales ante el juzgado correspondiente.

b) Una vez que el Agente del Ministerio Público ha engrosado la averiguación previa a través de pruebas legales que estime suficientes para la culpabilidad del servidor público, turnara el expediente a la primera instancia con la consideración de que “ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene, artículo 23 Constitucional” 81, así como la consideración de que “ninguna detención podrá exceder el término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresaran; el delito que se le imputa al acusado; los elementos que constituyen aquel, lugar tiempo y circunstancias de ejecución, y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado, artículo 19 Constitucional” 82.

81. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. véase art. 23.

82. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. véase art. 19.

“El artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación estipula que los Jueces Federales Penales conocerán de los delitos del orden federal, en el caso del Código Penal Federal tendrán ese carácter los delitos señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal; los cometidos por un servidor público o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas” 83.

Por otra parte los Juzgados de Distrito se “compondrán de un Juez y del numero de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto, artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación” 84.

c) La apelación de la resolución del Juzgado ante el Tribunal Unitario.

“ El artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que los Tribunales Unitarios de Circuito se compondrán de un Magistrado y del numero de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto” 85, y el artículo 29 de la misma ley señala “que los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán; 1) De los juicios de Amparo promovidos por actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito que constituyan sentencias definitivas en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de Amparo Indirecto promovidos ante Juez de Distrito; 2) De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los Juzgados de Distrito; 3) Del recurso de denegada apelación;

83. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. p. 126.

84. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. p. 125.

85. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. p. 121

4) De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los Jueces de Distrito, excepto en los juicios de Amparo; 5) De las controversias que se susciten entre Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de Amparo y 6) De los demás asuntos que les encomienden las leyes” 86.

d) La apelación de la resolución del Tribunal Unitario ante el Tribunal Colegiado.

“Los Tribunales Colegiados de Circuito se compondrán de tres Magistrados, de un Secretario de acuerdos, actuarios y empleados que determine el presupuesto, artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación” 87; así mismo las “resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito se tomarán por unanimidad de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal, artículo 35 de la misma Ley” 88.

Por otra parte “son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer; 1) De los juicios de Amparo Directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio de violaciones cometidas en ellas o durante la secuencia del procedimiento, cuando se trate en materia penal de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal y de las dictadas en incidente de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados; En materia administrativa de sentencias o resoluciones dictadas por Tribunales Administrativos o Judiciales, sean locales o federales y en materia laboral, de laudos o resoluciones dictadas por Juntas o Tribunales laborales federales o

86. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. p. 121.

87. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. p. 122.

88. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. p. 122.

locales; 2) De los recursos que procedan contra los autos de resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o el superior del Tribunal responsable, en los casos de las fracciones 1,2 y 3 del artículo 83 de la Ley de Amparo (menciona la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones de los jueces de Distrito o el superior del Tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de Amparo...

Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en los cuales a) concedan o nieguen la suspensión definitiva, b) modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; c) nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior; contra los autos de sobreseimiento las interlocutoras que se dicten en los incidentes de reposición de autos)...

3) De los recursos de queja en el caso de las fracciones 5 a 11 del artículo 95 de la Ley de Amparo en relación con el artículo 99 de la misma Ley y 4) Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o por el superior del Tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo (son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisiones los casos siguientes: a) contra los autos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito o el superior del Tribunal responsable, en los casos de las fracciones 1,2y 3 del artículo 83 de la Ley de Amparo, b) contra las sentencias pronunciadas en la audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito o por el superior del Tribunal responsable),

artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”
89.

5.3. Fundamentos legales para manejar por separado el procedimiento penal del administrativo

Es prudente hacer las siguientes consideraciones con relación a éste apartado, ya que “el texto del título cuarto Constitucional en diversos de sus preceptos establece varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, así tenemos la responsabilidad política, la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa, una característica de estos tipos de responsabilidades son que una no excluye a las otras, sino al contrario según el caso pueden ser concurrentes o acumulativas, artículo 109 Constitucional” 90.

De la misma forma se encuentra redactado en el “artículo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando establece que los procedimientos se desarrollaran en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda” 91.

La responsabilidad penal se determina a partir de la comisión de un delito y la responsabilidad administrativa tiene su origen en el incumplimiento de una obligación u omisión, que no son otras sino las que establece el artículo 47 de la ley reglamentaria del título cuarto Constitucional (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)” 92.

89. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. p. 122.

90. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. véase art. 109.

91. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. p. 3.

92. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. pp. 27-32.

“El artículo 109 Constitucional en las fracciones 2 y 3 establece que la comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y por otra parte que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” 93.

Ahora bien, cuando un servidor público queda absuelto de algún delito en donde algún Juzgado o Tribunal resuelve que no es penalmente responsable de la comisión del delito que se le imputo, quedando por lo tanto en absoluta libertad, es evidente que la sentencia absolutoria dictada en su favor se refiere exclusivamente al procedimiento penal que le fue seguido por los Tribunales competentes, pero de ninguna manera modifica su situación administrativa, dado el principio de autonomía que rigen los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de su empleo cargo o comisión.

En virtud de lo anterior queda claro el por que se deben de manejar el procedimiento penal y el administrativo por separado, pero de una manera uniforme y alterna, sin descuidar las instancias que corresponden a cada uno así como sus tiempos, procedimientos y legislaciones correspondientes.

5.4. El recurso de Amparo del servidor público en materia administrativa, al estar sujeto al procedimiento penal.

Una consecuencia casi inmediata después de que un servidor pública queda sujeto a un procedimiento penal, es el inicio del procedimiento

93. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. véase art. 109.

administrativo dentro de la Contraloría Interna de la Institución, a fin de fincar las responsabilidades y sanciones administrativas correspondientes por el incumplimiento de sus obligaciones como servidor público contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, que el servidor público enfrentara entonces y posiblemente de manera simultánea ambos procedimientos el penal y el administrativo.

Dentro de la secuencia de ambos procedimientos se puede destacar por una parte que la situación jurídica del servidor público dentro del proceso penal, desde la primera hasta la tercera de sus instancias, si es que éstas se agotan en defensa del mismo, no tendrán un tiempo definido dentro del cual se pueda considerar la inocencia del inculpado.

En otras palabras, el servidor público podrá lograr su absolución desde la primera instancia, logrando con ello consecuentemente una posible reinstalación de sus actividades con la mayor brevedad; sin embargo, en los casos de que el servidor público agote hasta la última de las instancias en su defensa, los tiempos de todo el proceso se incrementarán, así como su posible reinstalación en sus actividades, siempre que su situación administrativa se lo permita, es decir, que no tenga ninguna sanción administrativa a través de una resolución firme por parte de la Contraloría de la Institución. Concluyendo lo anterior, se puede argumentar que no existe un tiempo específico para la conclusión del proceso penal en cuanto a la posible absolución del servidor público.

Por otra parte, es posible que el servidor público al estar sujeto al procedimiento penal se encuentre recluso en algún centro

penitenciario o en libertad caucional esperando la resolución en cualquiera de las instancias en las que se encuentre su proceso.

Si el servidor público se encuentra en el segundo caso antes mencionado, es posible también que de acuerdo con el artículo 64 fracción cuarta de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 94, que también se encuentre suspendido de sus actividades por parte de la Contraloría Interna hasta el fin del procedimiento administrativo, de donde se emitirá la resolución correspondiente que defina su situación.

Si es éste el caso valdrá la pena que el servidor público considere entonces los siguientes aspectos relevantes acerca de su situación respecto de ambos procedimientos:

- 1) Que se deberán de manejar ambos procedimientos simultáneamente.
- 2) Que en virtud de no existir un tiempo definido para finiquitar su situación penal, tendrá la oportunidad de manejar su situación administrativa con tranquilidad una vez que tenga conocimiento de ella.
- 3) Al recibir la resolución administrativa en su contra podrá apelarla y ganarla en su momento de forma tal, que no obstante en que aun se encuentre bajo proceso penal la autoridad correspondiente podrá reinstalarlo en sus actividades nuevamente, es decir, que éste será pues el momento específico para enfrentar la resolución administrativa sin esperar a que termine el procedimiento penal.

94. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit. pp. 40-42.

En capítulos anteriores se han mencionado las instancias administrativas legales de apelación en la sanción administrativa, y son;

- a) La apelación de la sanción dentro de la Contraloría de la Institución.
- b) El recurso de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- c) El juicio de Amparo en materia administrativa.

Aunque es recomendable agotar todas éstas instancias administrativas a fin de eliminar la sanción y lograr la reinstalación del servidor público, al hacerlo así como en el proceso penal los tiempos se incrementarían de forma incierta y el recurso más rápido en éste caso sería el juicio de Amparo en materia administrativa.

Curiosamente existe la posibilidad de que dentro del proceso penal, el servidor público haya optado por el Amparo en materia penal en su favor y simultáneamente por el Amparo en materia administrativa.

“El artículo 1 de la Ley de Amparo señala que el juicio de Amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales” 95.

Por otra parte el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que “los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán de los juicios de Amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa desde el punto de vista de la ley de Amparo, así como de los Amparos que se promuevan contra actos de Tribunales administrativos ejecutados en el juicio fuera del o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio” 96.

95. Ley de Amparo, op. cit. p. 1.

96. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. p. 128.

Así mismo, el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que “los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los juicios de Amparo Directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate en materia administrativa de sentencias o resoluciones dictadas por Tribunales administrativos o Judiciales sean locales o federales” 97.

5.5. Logros por la interposición del Amparo administrativo.

Si bien es cierto que todos los procedimientos manejan determinados lineamientos que se manifiestan en tiempos, en el caso del Amparo en materia administrativa el servidor público logrará acortar los tiempos sobre todo de una posible reinstalación en sus actividades como tal, no obstante, a ello es importante señalar nuevamente, que si no tiene éxito al término del juicio de Amparo ya no podrá solicitar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Algunas de las posibles ventajas que se pueden obtener una vez que el servidor público ha tenido éxito en el juicio de Amparo son:

- a) **La reinstalación del puesto; La reinstalación del puesto se dará independientemente de la situación penal que tenga o pudiera tener el servidor público, es decir, que podrá reincorporarse en sus actividades normales, disfrutar de su salario y derechos que le otorga la ley como servidor público estando sujeto de un proceso penal que enfrentara de forma independiente, por lo menos hasta la resolución de su situación penal.**

97. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, op. cit. pp. 122 y 123.

- b) **Pago de salarios no devengados;** En virtud de que existe una vez que ha terminado el juicio un mandamiento judicial no solo para la reinstalación del servidor público, sino también para la reparación del daño material a favor de éste en cuanto a sus salarios no devengados o dejados de percibir durante el tiempo en que estuvo sin actividades, se deberá proceder en base a éste mandamiento judicial a realizar el reclamo correspondiente a través de las oficinas de recursos humanos de la institución si es que éstas aun no tienen la notificación para ello.
- c) **Sustento del puesto, antigüedad y salarios hasta el final de los procedimientos;** Sus derechos como servidor público estarán vigentes una vez ganado el juicio de Amparo en materia administrativa, sin embargo, al término del procedimiento penal si es que resulta en contra del servidor público, la institución procederá si esta dentro de su reglamento interno al procedimiento correspondiente para la separación del puesto cargo o comisión del servidor público con base en su responsabilidad penal y con fundamento en la Ley Orgánica de la Institución, así mismo se procederá a la indemnización del servidor publico, en el caso de que el procedimiento penal le resulte favorable por parte de la institución con lo que se refiere a los gastos y costas del juicio

Éste capítulo trato de manera general el aspecto jurídico del cual se desprende la sanción administrativa en contra del servidor público, ya que esta se da no solamente por el incumplimiento, de una obligación, sino también por infracciones en lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales como servidores público.

Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones.

Una vez analizadas en sus distintas circunstancias las perspectivas que las disposiciones legales le ofrecen al servidor público para hacer frente a la sanción administrativa, se puede concluir que el diseño y estructura de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no comprende aspectos jurídico administrativos integrales que ofrezcan una perspectiva articulada de defensa de la situación administrativa del servidor público.

Además, se puede apreciar que en el transcurso del procedimiento administrativo, dentro de las instancias legales de defensa, los tiempos y procedimientos que marca la ley a favor del servidor público; Son desgastantes, largos y tortuosos en cuanto a tiempos y trámites burocráticos.

De igual forma, al agotarse las posibles instancias de defensa como: La apelación dentro de la propia institución en su contraloría interna, el juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el juicio de Amparo, también se va desgastando con ello al servidor público de manera económica y moral, situaciones que propician que el servidor público tienda a abandonar su defensa por alguno de los aspectos antes mencionados.

Por otro lado, el desconocimiento y la falta de información, sobre todo documental acerca del tema hacen que el servidor público no reclame fehacientemente sus derechos y solicite que se aplique correctamente la ley en su favor, toda vez que en los casos en los que se recurre a una instancia diferente, se enfrenta con diversos y complejos procedimientos tiempos y legislaciones distintos; que hacen que se obstaculice la acción de la justicia y en su caso la

revocación de la sanción administrativa y por consiguiente la reinstalación del puesto del servidor público.

La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es estrecha y muy general en cuanto a las opciones de defensa que ofrece al servidor público, no obstante que contiene dentro de su estructura, no solo las instancias a recurrir sino también algunos tiempos y sanciones, como son el caso de la Contraloría Interna de la institución y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Los márgenes de maniobrabilidad que ofrece la ley en éste sentido, llegan a ser poco explicativos para los casos en que el servidor público acuda a otras instancias como el Tribunal Fiscal de la Federación a solicitar el recurso de Nulidad o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en busca del juicio de Amparo en materia administrativa.

En éste orden de ideas, pareciera que la sanción administrativa en contra de un servidor público es una trampa burocrática en la cual se pretende que el servidor público no logre reincorporarse nuevamente en su cargo o puesto público, y en los casos en que llegue a lograrlo, sea a través de un verdadero “viacrucis”, por todas las instancias, procedimientos, trámites y tiempos que implican la reinstalación en su puesto.

Por otra parte se puede concluir, argumentando como ejemplos del desconocimiento de la correcta aplicación de los recursos administrativos legales, mismos que no están integrados estructural y textualmente dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos que en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde:

- a) **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** no menciona ¿cuál es el ordenamiento legal del cual se deben de tomar las bases para presentar el recurso de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación?.
- b) **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** no menciona el tecnicismo con el cual se debe presentar el recurso ante el Tribunal Fiscal de la Federación mencionado en el Código Fiscal de la Federación.
- c) **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** tampoco menciona que el Código Fiscal de la Federación contiene ordenamientos legales administrativos, no solamente para tomar las bases en las que se debe de presentar el recurso, sino también de carácter fiscal y administrativo.

Aspecto que hace aun más difícil de comprender el procedimiento de dicho recurso en virtud de que las disposiciones señaladas en los artículos del Código Fiscal están combinadas y dispersas, fiscal y administrativamente.

- d) **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, no explica el ordenamiento legal mediante el cual se deben de tomar las bases para solicitar el juicio de Amparo así como las instancias en las que se debe de presentar.

Con relación a lo anterior se recomienda considerar no solo los aspectos administrativos de la sanción en cuanto a instancias y tiempos, sino también los aspectos jurídicos, en los casos de que existan un procedimiento administrativo y uno penal alternamente, ya que de ello dependerá su posible reinstalación en sus actividades.

Así mismo, considerar los tiempos como vitales tanto en el procedimiento penal como en el administrativo, aunque se manejen de forma independiente, evitando con ello que el servidor público sea absuelto solamente en el procedimiento penal y responsable en el procedimiento administrativo, con la actuación oportuna en ambos procedimientos.

En ese sentido se recomienda pues que el servidor público estructure y organice secuencialmente las distintas alternativas jurídicas y administrativas, así como sus tiempos y alcances de cada una, a fin de agotar en su totalidad tanto tiempos como instancias para enfrentar la sanción administrativa y legal.

Estructurando secuencialmente los procedimientos se ubican de la siguiente forma:

- 1) Emisión de la sanción administrativa por parte de la Contraloría Interna de la institución, de la cual el servidor público puede apelarla dentro de la misma contraloría interna de la institución o bien solicitar el juicio de Amparo en materia administrativa directamente.
- 2) La interposición mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación o bien solicitar el juicio de Amparo en materia administrativa directamente.
- 3) El Amparo en materia administrativa.
- 4) Es importante destacar que en todo momento después de que al servidor público se le notifique su sanción, podrá optar por el juicio de Amparo en materia administrativa, con la salvedad de

que si la resolución de éste no le favorece ya no podrá apelar a las anteriores instancias.

Finalmente se sugiere la posibilidad de reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a la parte de la integración, secuencia, instancias y tiempos del procedimiento administrativo en contra del servidor público, artículo tercero incisos, 2,5, y 7, en ese sentido existirían mayores márgenes de maniobrabilidad que se ofrecieran por parte de la ley al servidor público, enriqueciéndola en su carácter normativo, no solamente en los aspectos de la sanción sino también de defensa para el servidor público.

Apéndice.

Es importante destacar que todas las instituciones que pertenecen a la Administración Pública se sustentan en la Ley Orgánica mediante la cual se rigen, y todas ellas a su vez están contempladas dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en ese sentido cualquier cambio, adecuación, o creación de una nueva institución, forzosamente significara cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cuando ocurre alguna de las situaciones antes mencionadas, dichos cambios se publican en el Diario Oficial de la Federación, para que posteriormente entren en vigor dichas disposiciones. Es por ello que en el presente trabajo de investigación se sigue mencionando a la segunda instancia de apelación citada, como el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que la temporalidad del estudio se consideró hasta mediados del mes de Noviembre del año 2000.

La anterior reflexión es en virtud de los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de Noviembre del año 2000, de donde entre otros cambios, se le dio la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación, para quedar como "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".

Por ser una parte medular de la investigación el Tribunal Fiscal de la Federación, y sobre todo por que esta instancia considera demasiada rigidez técnica a la hora de la elaboración de la demanda, que en un momento dado puede desechar por no hacer la distinción de el Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es prudente realizar la aclaración.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. México, Editorial Fondo de Cultura Económica 1989. 240 pp.
- Guerrero Orozco Omar. La teoría de la administración pública, México, Editorial Harla 1986. 398 pp.
- Guillermina Baena Paz. Instrumentos de investigación, México Editores Mexicanos Unidos 1981. 134 pp.
- Guillermina Baena Paz. Redacción práctica, el estilo personal de redactar, México Editores Mexicanos Unidos 1984. 198 pp.
- G, Pantoja. Metodología aplicada a las ciencias sociales, México Editorial Harla 1986. 406 pp.
- Hegel, Federico. Filosofía del derecho, México Editorial Pablos 1980. 285 pp.
- Moya Cussi Joaquín Carlos. La administración pública frente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, historia, análisis y crítica. México, DF 1988 Tesis profesional, Universidad Iberoamericana, 324 pp.
- Rojas Soriano, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales, México Editorial Plaza y Valdez. 2000. 437 pp.
- Rosseau, Juan Jacobo. El contrato social, México Editores Mexicanos Unidos 1985. 207 pp.

- Terry, George R, Franklin, Stephen G. Principios de administración, México Editorial Continental 1977. 879 pp.
- Weber Max. Economía y sociedad, México Editorial Fondo de Cultura Económica 1944. 340 pp.

Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 1960. 106 pp.
- Ley de Amparo, México. Editorial Delma, 2001. 79 pp.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, México. Editorial Delma, 2001, 60 pp.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Pac, 2000, 58 pp.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Delma, 2001 38 pp.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, Editorial Delma, 2001 190 pp.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, México. Ediciones fiscales ISEF 2001, 113 pp.
- Código Federal de Procedimientos Penales, México. Editorial Andrade, 1970. 340 pp.
- Código Fiscal de la Federación. México. Ediciones fiscales ISEF 2001, 113 pp.
- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, México. Editorial Delma, 2001 75 pp.