

478



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“LA AUDIENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU INDEBIDA APLICACIÓN EN EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO”.

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARCOS TORRES SÁNCHEZ**

ASESOR:

LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA

México

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2002



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.

Paginación

Discontinua

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	I a III
I. ORIGEN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA	
1.1. MOTIVACION DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	1
1.2. ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	3
1.3. LA NATURALEZA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	7
1.4. MARCO TEÓRICO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	10
1.5. ANÁLISIS AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.....	13
1.6. CARACTERÍSTICAS DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	15
II. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO APLICADO EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	
2.1. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	20
2.2. LA UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA COMO ÓRGANO SANCIONADOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y SU FUNDAMENTO LEGAL.....	26
2.3. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	34
2.4. JURISPRUDENCIA QUE OBLIGA A LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS A RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.....	78
III. INEXACTA APLICACIÓN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA	
3.1. VIOLACIONES A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO. COMETIDAS DURANTE LA AUDIENCIA PRACTICADA POR EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, A SERVIDORES	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PÚBLICOS DE LA MISMA, EN RELACIÓN CON LO ESTIPULADO POR EL ARTICULO 159 DE LA LEY DE AMPARO	90
3.2. CONSECUENCIAS LABORALES Y ECONÓMICAS QUE PUEDE GENERAR LA VIOLACIÓN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	98
3.3. LA CONVENIENCIA DE ADICIONAR AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO UN PROCEDIMIENTO INDEPENDIENTE EN EL QUE SE CONTENGAN TODAS LAS FORMALIDADES ESENCIALES DE UN PROCEDIMIENTO, EVITANDO QUE SE DAÑEN LOS INTERESES JURÍDICOS DEL INculpADO	104
 CONCLUSIONES	 116
 BIBLIOGRAFÍA	 119

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

El hombre a lo largo de su historia a luchado de distintas formas para que le sean reconocidos sus derechos más inherentes, primeramente como un ente individual y enseguida como integrante de una sociedad, entendiéndose por esta a un grupo de personas que por una necesidad propia del ser humano cumplen con el instinto de relacionarse con sus semejantes; ese conjunto de personas necesariamente para poder subsistir debe contar con una organización, siendo ahí cuando surgen los grupos de gobernantes y gobernados; los primeros de acuerdo a la organización democrática bajo la cual nos regimos en este país, deberán ser elegidos por los propios gobernados, por lo que toda aquélla actuación que en su carácter de gobernantes realicen, se entenderá que es la manifestación de la voluntad de los gobernados.

De lo anterior, se entiende que los gobernantes no tendrán plenas facultades para elegir cual va ha ser su proceder para con los gobernados, y concretamente, respecto a la impartición de justicia; al particular le deberán ser reconocidos sus derechos fundamentales que en el régimen jurídico se denominan "garantías individuales"; el objeto de estudio del presente trabajo lo constituye una de estas, la llamada "garantía de audiencia" que se encuentra reconocida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional; constituyéndose así el derecho más importante que se ha reconocido, pues en dicha disposición se sostiene en forma por demás atinada, que nadie podrá ser privado de ninguno de los bienes que comprende su esfera jurídica de intereses, sino mediante juicio seguido ante

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tribunales previamente establecidos y conforme a las leyes promulgadas con anterioridad, dando como resultado, uno de los más elementales derechos con que cuenta el particular en contra de los actos de los gobernantes; así las cosas, durante el desarrollo del presente trabajo se procederá a establecer primeramente la forma como se fue generando la idea de que se debe contar con dicha garantía de audiencia, para posteriormente realizar un análisis específico del reconocimiento que tendrá éste derecho fundamental como parte del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente, en su artículo 64, en donde la etapa de audiencia de ley, se constituye como la más importante dentro de dicho procedimiento sumario, pues es evidente que sin ella, las autoridades encargadas de su instrucción no tendrían de ninguna forma la capacidad legal para en su caso determinar que un servidor público es responsable de los actos irregulares que se imputen. Una de estas autoridades, lo es, el Órgano de Control Interno en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que el presente análisis se ocupará de precisar los "métodos" utilizados por el mismo, al momento de incoar los también llamados procedimientos administrativos de responsabilidades, para que, considerando dichos antecedentes y establecidas las violaciones a la Ley -entendiendo esta en su más amplio concepto- así como las consecuencias que se pueden generar con la instrucción de un procedimiento de esta naturaleza; estemos en aptitud de mencionar de manera exacta cuales son los rubros en que se tendría que mejorar, tanto en la aplicación de las normas legales vigentes a la fecha, como en la conveniencia de proponer la adición al Reglamento Interior de las dependencias,

de un capítulo específico en el que se regulen las formalidades del procedimiento, que como autoridades deben considerarse a fin de que no transgredan los derechos de los ciudadanos al momento en que se les llama a comparecer con el fin de determinar si son o no responsables de cierta conducta que se considera indebida. Esto último, aparejado a la propuesta de establecer una reglamentación autónoma que abarque todas las cuestiones esenciales y propias que el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, requiere por su naturaleza, y con el cual se cumpla con las finalidades de un procedimiento administrativo "sui generis", en el que se encuentran involucrados de manera por demás importante y a diferencia de otros procedimientos, cuestiones tales como la renovación moral de la sociedad, la credibilidad hacia nuestros gobernantes y el ejemplo que se le debe demostrar a los gobernados de justicia, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios que invariablemente deben imperar en el servicio público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

- ORIGEN DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA

1.1 MOTIVACION DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA

La Garantía de Audiencia, forma parte de las llamadas Garantías Individuales o Derechos Fundamentales, y esta catalogada como: "...una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses,....".¹

Afirmaciones que se derivan de la simple lectura del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."²; observándose claramente como es que en dicha disposición de la Ley Suprema, se han establecido, por una parte "los más preciados intereses del hombre", y por otra, los requisitos, mediante los que únicamente se le puede "privar" de los mismos, pero será más adelante cuando se hará un análisis detallado de dichos elementos; por ahora es importante precisar las causas que motivaron la aparición de ese derecho que es la Garantía de Audiencia.

Reconocer un derecho y a su vez plasmarlo en un ordenamiento jurídico, no se debe simplemente a la apreciación de las personas encargadas de la formación de las leyes, se debe principalmente a los pueblos, a quienes les van surgiendo inquietudes respecto a los atributos a que tienen derecho, por el simple hecho de ser personas, y una vez definidos estos, tratan a toda costa de que le sean

¹ BURGOA ORIGUELA, IGNACIO. Las Garantías Individuales, 24ª Edición Editorial Porrúa México, 1991 pag. 524

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reconocidos por el Estado, el cual generalmente se resiste a otorgarlos, siendo por esto que en la mayoría de los casos para la constitución de un derecho a favor del gobernado debe existir previamente un movimiento social, tal como lo fue la Revolución Mexicana, en la que indudablemente las personas que tomaron parte en ella tuvieron el mérito de hacer un análisis de las injusticias y atropellos de que eran objeto por parte de las autoridades gobernantes en esa época, y en base a eso exigir una lista de derechos del hombre, inspirada como ya se dijo en un sentimiento firme y arraigado de imponer al Estado el respeto de las diversas manifestaciones de la libertad individual.

El hombre es por naturaleza libre, esto desde el punto de vista de su condición racional, la cual a diferencia de los demás seres vivos le da la "libertad interna" de pensar, sin embargo, también por naturaleza tiende a relacionarse con sus semejantes formando lo que se conoce como sociedades, las cuales a su vez, deben de tener una organización, apareciendo por consiguiente las diversas clases, como son la de los gobernantes y la de los gobernados, siendo la primera la encargada de la formación de la comunidad a través de instituciones, pero no con ello queremos decir que es la clase que bajo su exclusivo criterio esta facultada para otorgar o no, a los gobernados derechos u obligaciones, sino que es simplemente una parte de la sociedad que se encargara de plasmar en las diferentes legislaciones los derechos que de acuerdo a las vivencias de cada época sean necesarios para que se obtenga una buena convivencia entre los integrantes de una población, a través del reconocimiento de los atributos y libertades que le correspondan a cada persona; por lo que debe quedar claro que la Constitución como ordenamiento supremo, no es quien otorga a las personas los derechos o garantías plasmadas en ella, sino que simplemente los reconoce.

De lo señalado anteriormente, se puede determinar que las causas que realmente motivan la constitución de una garantía o derecho, son necesariamente las inquietudes de los pueblos, quienes tratan en todo momento, los sean

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México. 1998. pag. 13

reconocidos los derechos, a los que tienen acceso por el hecho de ser hombres; por lo que es evidente lo impreciso del criterio establecido por el constitucionalista Licenciado Emilio Rabasa, para quien "...los derechos individuales son limitaciones al poder público, garantías que concede la Constitución y que expresamente enumera en favor de los intereses del individuo y en relación con determinados abusos habituales del mismo poder público."³; y es que no se puede pensar en un constituyente que decida cuales son los derechos que se le tendrán que otorgar al individuo, puesto que como lo he venido señalando, el hombre por su propia naturaleza tiene derechos, mismos que únicamente deben ser reconocidos; así, basándonos en lo anterior, y hablando de nuestro tema de estudio, se tiene que concluir que lo que motivo la aparición de la llamada Garantía de Audiencia es en esencia, la necesidad de los individuos de contar con un procedimiento jurídico legal y justo que le permitiera ser oído y al mismo tiempo defenderse, ante una autoridad integrada previamente y conforme a las leyes establecidas, a efecto de que no se le privara de sus intereses de manera injusta y arbitraria.

1.2 ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

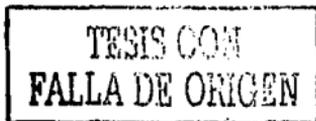
"No aparece en la época precolombina de lo que actualmente es nuestro país, ninguna institución - consuetudinaria o de derecho escrito -, de derechos subjetivos que se asemejen a las garantías que constitucionalmente existen en la época moderna."⁴; efectivamente, no es sino hasta la aparición de un ordenamiento con la jerarquía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se empezaron a dar vestigios de algunas normas que pretendían incluir dentro del régimen jurídico del país algunas de las garantías que de alguna manera se asemejan a las que actualmente conocemos; específicamente, podemos decir respecto a la Garantía de Audiencia, que existen diversidad de ideas en cuanto a que derecho fue el que les sirvió a nuestros

³ NORIEGA CANTU ALFONSO. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. Editorial UNAM México. 1967. pag 50

⁴ CASTRO JUVENTINO. Garantías y Amparo. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1991. pag 9

constituyentes, como base para la creación de este fundamental ordenamiento, y es que hay quienes aseguran que fue de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, de donde descende el artículo 14 Constitucional, y hay otros que se inclinan hacia la idea de que tal disposición se basa en el Derecho Español, por lo que ante tal situación, nos inclinamos más hacia la determinación del maestro Alfonso Noriega quien establece: "Tanto la norma, como la institución, deben su origen y su carácter propio a las aportaciones de ambos factores y ha sido sin duda, la influencia del Derecho de nuestros vecinos y de nuestra tradición jurídica, las que dieron nacimiento y vida propia al artículo 14 y al amparo, elementos esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, los más originales e importantes a través de nuestra historia institucional, producto de una síntesis impuesta por la realidad que explica la naturaleza y el origen de los problemas planteados."⁵; y en base a dichas apreciaciones, se puede establecer que el primer antecedente de nuestra materia de estudio lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812 la cual establecía: "Artículo 244.- Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales: y ni las Cortes ni el Rey podrán dispensarlas. Artículo 247.- Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley.", observándose como en los referidos ordenamientos, ya se hacía alusión a las normas que rigen los procedimientos jurídicos; posteriormente apareció el artículo 31 del "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el cual dispuso: "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.", que si bien es cierto, el Decreto aludido nunca entró en vigor en el México Independiente, también lo es que en el ya se contempla el derecho de audiencia; en 1842 surgió el Primer proyecto de Constitución, que en el artículo 124 establecía: "Toda falta de observancia en los trámites esenciales que arreglan los procesos en lo civil y criminal, produce su nulidad y hace personalmente responsables a los jueces que lo cometieren. Una ley fijará los trámites que como

⁵ Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Fondo de Cultura Económica México 1972 pág.216



esenciales no pueden omitirse, y el modo de sustanciar dichos recursos.", en este proyecto, podemos observar como ya se condicionaba a los jueces que conocieran de un asunto civil o criminal, a que se rigieran por los tramites estipulados en una ley ordinaria, advirtiéndoles además, que en caso de no apegar su funcionamiento a dichos tramites, esto seria causa de nulidad y se les haria personalmente responsables; situación similar se puede apreciar en el segundo párrafo de la fracción VIII, del artículo noveno de las bases orgánicas de 1843, al establecer "...Cualquier falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso produce la responsabilidad del juez y en lo civil además la nulidad para sólo el efecto de reponer el proceso. La ley señalará los trámites que son esenciales en cada juicio."; y por último, se puede decir que el antecedente más próximo del actual artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo podemos encontrar el artículo 14 de la Constitución Federal de 1857 en el cual se establecía que "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado si no por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley."; respecto este antecedente podemos hacer mención de la serie de problemáticas legislativas que enfrente, antes de quedar integrado como ya se transcribió, es de señalarse primeramente que dicho ordenamiento se derivó de los artículos 21 y 26 del proyecto constitucional que señalaban:

"Artículo 21 : Nadie puede ser despojado de sus propiedades y derechos ni proscrito, desterrado o confinado, si no por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país "

"Artículo 26 : Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, si no en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso."

Como se puede apreciar de la comparación, existen notables diferencias entre el texto final del artículo 14 de la Constitución de 1857 y los artículos 21 y 26 del

proyecto presentado, esto se debió principalmente a la serie de debates que se suscitaron en torno a la expresión "privado de la vida" señalada en el segundo de los artículos referidos, y es que algunos legisladores estaban convencidos de que al aprobarse el hecho de que "nadie puede ser privado de la vida sino con ciertas condiciones", automáticamente se estaba aprobando la pena de muerte, esto trajo como consecuencia que surgieran cambios en el texto que se pretendía originalmente, logrando únicamente con ello, cambiar el sentido jurídico de la norma.

Uno de los cambios, consistió en sustituir el señalamiento de "privación de la vida, la libertad o la propiedad", por la expresión "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado", es decir, se cambió el señalamiento de lo que condicionaría a la autoridad a no privar al individuo de esos intereses señalados específicamente, por la simple mención del procedimiento judicial, transformando con eso, lo que en un principio se pretendía, estableciera la Garantía de Audiencia, por una "Garantía de Legalidad exacta en materia judicial"; otro de los cambios o sustituciones se realizó al emplear el concepto "leyes" por el de "formas", lo cual trajo consecuencias de relevancia, puesto que el artículo 14 de la Constitución de 1857, por ese señalamiento, estaba supeditando a los jueces de la época, a que al resolver sobre algún asunto, deberían aplicar la propia ley solamente cuando se ajustara completamente al hecho; situación que el profesor de Derecho Ignacio Burgoa Origüela, explica de la siguiente forma: "Por ende, era suficiente, conforme a dicha interpretación, que un hecho individual ofreciese alguna nota o modalidad especial no prevista en el precepto legal aplicado en una sentencia judicial, para que surgiera la posibilidad de impugnar ésta en la vía de amparo por violación a la garantía de la exacta aplicación legal."⁶; dicha problemática fue advertida por el Constituyente de 1916-1917, quien al elaborar el artículo 14 vigente a la fecha, realizaron algunos cambios en el texto del mismo, los cuales serán establecidos en el presente capítulo.

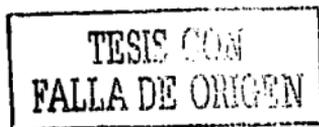
⁶ BURGOA ORIGÜELA IGNACIO, ob. cit., pag. 527



1.3 LA NATURALEZA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

Es importante establecer cual es la esencia ó naturaleza de la Garantía de Audiencia, es decir, que motiva su establecimiento como norma jurídica en un ordenamiento fundamental como lo es nuestra Constitución; para ello partiremos desde el supuesto de que las llamadas Garantías Individuales: Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de las libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad⁷; así, como ha quedado establecido anteriormente, es el pueblo quien a sabiendas de los derechos que le corresponden, siempre pugna para que le sean reconocidos, ¿Pero en sí que es lo que busca el pueblo?, según el párrafo citado, en primer instancia "las libertades", ¿qué entendemos por libertad?, podemos decir que: "Es el poder de querer o no querer, o de actuar"; sirviendo dicha definición para saber que el pueblo lo que quiere es que se le respete como ser racional, con capacidad de decisión, que no le sean arrancados sus mas caros derechos, al imponerle arbitrariamente algunos deberes que lo llevarían a no comportarse de acuerdo a su propio sentir y conveniencia, sin embargo, no debemos olvidarnos de que los seres humanos por naturaleza necesitamos relacionarnos con nuestros semejantes, formando lo que se conoce como sociedades, mismas que deben tener una organización, apareciendo en consecuencia un ente llamado Estado, el cual no es más que una "Sociedad Política", formada por el propio ser humano, que al darse cuenta de la necesidad de que exista un conjunto de integrantes de la misma sociedad, encargado de su organización, utilizando para ello la creación de instituciones con la finalidad de mantener un orden, que constituya un beneficio para todos, es decir, el pueblo sabe de la necesidad de que exista ese ente llamado Estado, quien además, se encargara de hacer respetar las normas establecidas para beneficio de la comunidad, pero al mismo tiempo tendrá que reconocer los derechos naturales del

⁷ II CASTRO JUVENTINO Ob cit. pag 3

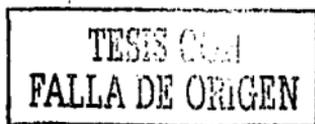


hombre, como lo es su propia libertad; es por ello que se establece que: "Es verdad que un estudio cuidadoso de las disposiciones fundamentales a este respecto, nos permite encontrar no únicamente el reconocimiento de esta libertad, sino también una serie de procedimientos que permiten que la misma se respete y aún se aliente, y un conjunto de normas que tienen en cuenta un orden público, que permite la vivencia dentro de un orden social. Pero la base - el punto de partida -, es siempre la libertad, que por lo demás se da por establecido y demostrado que pertenece a la naturaleza humana"⁸; podemos en consecuencia determinar que como la esencia o naturaleza de las Garantías Individuales, debemos considerar a la libertad que reconocida a una sociedad, instituida de tal forma que al mismo tiempo se reconozca la libertad de cada uno de sus integrantes para que la desarrolle en forma individual; por lo que en tal virtud, se difiere de aquellos autores que consideran que la naturaleza de dichas garantías es el propio Estado, el cual como entidad ordenadora, las constituye y otorga al pueblo, en forma unipersonal; sin embargo, también cabe hacer mención de que: "...No todas las garantías constitucionales pueden ubicarse - y explicar por lo tanto su naturaleza esencial -, como el contenido de una libertad reconocida y asegurada"⁹, esto en relación con la clasificación que establece el autor Juventino V. Castro, quien refiere que aparte de las que podemos llamar "garantías-libertad", también encontramos las "garantías-orden jurídico" y las "garantías-procedimientos", en razón de que: "...nuestra Constitución distribuye las competencias que garantizan a los ciudadanos que sólo ciertas autoridades pueden afectar sus derechos - bajo ciertos requisitos -, la libertad de la persona humana no está en entre dicho, sino que es una referencia a un orden jurídico, único bajo el cual se ejerce el poder público. Y cuando se disponen los procedimientos bajo los cuales puede procesarse a un individuo, sólo indirectamente se hace una referencia a la libertad de las personas, ya que lo que resalta es cómo debe instaurarse y seguirse un proceso penal, por ejemplo, para que éste sea válido y permita una amplia defensa de los acusados"¹⁰, clasificación

⁸ Ibidem, pág. 17

⁹ Ibidem, pág. 22

¹⁰ Ibidem



que consideramos acertada, siempre y cuando no se olvide que la única esencia y motivación de las mismas es la Libertad del ser humano, sin embargo no debemos dejar de señalar que para el buen funcionamiento de una sociedad deben existir ordenamientos, razón por la cual el referido autor hace referencia a las garantías de orden jurídico y garantías de procedimientos; sirviendo como ejemplo de lo anterior, precisamente nuestro objeto de estudio la Garantía de Audiencia, y es que en el párrafo segundo del artículo 14 nuestra Carta Magna, se hace referencia a los tres elementos de la clasificación señalada, en virtud de que se alude a la libertad, que además de señalarse de forma expresa, viéndolo subjetivamente, nos encontramos con que cada uno de los intereses - la vida, la libertad, propiedades posesiones o derechos - señalados en dicho precepto, constituyen parte de la libertad del ser humano, asimismo, al señalar: "...sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...", se está aludiendo al orden jurídico, y por último, también se comprende a la garantía-procedimiento, al señalarse: "...en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.". Por todo lo señalado, llegamos a la conclusión de que la naturaleza de la Garantía de Audiencia es la libertad inherente que tiene el hombre por tener esa misma calidad, el reconocimiento del derecho que tiene el mismo de ser oído y vencido en juicio antes de que se le prive de sus intereses, por lo que no debemos errar al señalar que el motivo de dicha garantía es simplemente el otorgamiento que tiene a bien llevar a cabo esa entidad llamada Estado.

"El poder debe servir a las personas y reconocer, postular y garantizar los derechos del hombre y por ello crear un orden jurídico y social que informe la vida toda y permita y favorezca el libre desenvolvimiento de dichas personas, de acuerdo a su propia vocación individual y social."¹¹. Entendiéndose que los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la

¹¹ NORIEGA CANTÚ, ALFONSO ob cit. pág 110

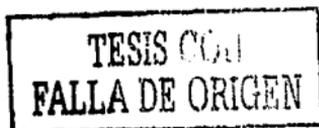
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas de acuerdo con su propia y naturaleza vocación, individual y social.

1.4 MARCO TEORICO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

Son bastantes los estudiosos del derecho, que se han encargado de hacer un análisis profundo de las llamadas Garantía Individuales, emitiendo cada uno de ellos su propio criterio, sin embargo, consideramos necesario adoptar alguno de ellos, para partir de ese punto de vista y llegar en su momento a formarnos uno propio; para lo anterior, optamos por seguir la línea del maestro Alfonso Noriega quien: "...examina la naturaleza jurídica, y aun filosófica, de las libertades declaradas en la Constitución de 1917, y sostiene que los constituyentes que crearon ese documento recogieron el legado de la ley fundamental de 1857; que tienen en su esencia el carácter de derechos del hombre; y que no se fundan en una teoría específica del derecho natural, sino en la convicción de que el hombre, como tal, como persona humana, tiene derechos que le son propios frente al Estado"¹²; como se observa, el citado autor, en todo momento sostiene su convicción de que los también llamados derechos individuales, son derechos inherentes del individuo, por el simple hecho de ser persona; ahora bien, dentro de dichos derechos se encuentra la garantía de audiencia, que es considerado como se ha dicho uno de los más importantes, puesto que es el principal medio de defensa con que cuenta un individuo ante actos de autoridad enfocados a privarlo de algún bien jurídicamente tutelado, la mayoría de los autores sostiene que en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra constitución se encuentran contenidas la garantía de legalidad y la garantía de audiencia, con lo cual estoy de acuerdo, puesto que por una parte el legislador se esta refiriendo al hecho de que nadie podrá ser privado de sus bienes - los señalados en la disposición - sino mediante

¹² *Ibidem*, pág 20



juicio seguido ante Tribunales previamente establecidos (garantía de audiencia), y por otra parte, establece que dicha privación en caso de pretenderse deberá efectuarse con apego a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y como complemento a lo señalado, conviene hacer referencia a lo que el citado maestro Noriega sostiene al respecto, "... la garantía de audiencia está determinada en ese lugar por tres conceptos, formulados en el sentido de que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales - que enumera la disposición - sino mediante juicio, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y ante los tribunales previamente establecidos; y que la garantía de legalidad la encontramos en la propia disposición al condicionarse dicha privación de derechos a que esto se haga conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que juzga. Añade dicho autor que si los cuatro conceptos precisados son bien entendidos, estaríamos elaborando una verdadera teoría de la garantía de audiencia y de la garantía de legalidad"¹³; claro esta por lo tanto, que efectivamente en dicha disposición se contiene a las dos garantías aludidas - la de audiencia y la de legalidad -, que tal como lo hace el autor cuyo criterio estudiamos, tienen entre ellas una clara línea que las diferencia, pero no podemos en ningún momento separarlas, puesto que para la existencia de la primera, debe contemplarse a la segunda, y se decir, podemos señalar que en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, se contempla lo que se nombra por los Doctrinarios, como el "debido proceso legal", con lo cual no quiere decir que estemos de acuerdo con la manifestación formulada en el sentido de que: "...el artículo 14 constitucional trató de consignar la garantía del " debido proceso legal" contenida en la Enmienda V de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica; es decir el artículo 14 es de ascendencia yanqui y es en el derecho de esta nación donde deben buscarse las fuentes de interpretación"¹⁴; por el contrario nos allanamos a la afirmación de que: "...en México no se siguió la teoría del debido proceso legal, ya que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación solamente juzga de la Constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes o de los actos de autoridad, y de la forma en que se aplican a aquéllas, contrastando

¹³ Ibídem. pág 279

las leyes o los actos con los artículos de la Constitución, y no con las normas de justicia, tal como si se hace en el derecho constitucional americano"; y no se incurre en contradicción al adherirnos al segundo de los criterios citados, sino que debe considerarse que en el artículo 14 constitucional vigente, si se plasmó el debido proceso legal, pero no de tendencia anglosajona, sino un debido proceso legal de conformación mexicana, es decir, éste se ha ido formando paulatinamente de acuerdo a las necesidades y exigencias de nuestro país, de las interpretaciones a la norma que ha tenido que efectuar en su momento nuestra H. Suprema Corte de Justicia, este debido proceso legal "mexicano", se hace consistir en el acatamiento de la garantía de audiencia establecida en la norma vigente y el mismo contempla dos aspectos: uno de fondo y otro de forma. El de fondo lo encontramos en el hecho de que "Nadie puede ser privado de la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos", mientras se encuentre en estado de indefensión; y el de forma es en el sentido de que para poder privar a un sujeto como gobernado de los bienes que le tutela la multicitada disposición, debe existir un juicio previo, tramitado ante tribunales previamente establecidos y en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; aquí podemos agregar que de acuerdo a la constitución, las autoridades que deben observar respeto del debido proceso legal mexicano son en primer lugar el poder legislativo que no puede expedir una ley que regule la afectación de los bienes jurídicos tutelados del sujeto como gobernado, sin establecer estrictamente los requisitos de fondo y de forma de la garantía y, en segundo, las autoridades encargadas de aplicar las leyes. De lo anterior, se puede concluir que efectivamente, en el párrafo segundo del artículo 14 de nuestra constitución, se contienen, primeramente a la garantía de audiencia y después a la garantía de legalidad, consistente la primera, en el reconocimiento que tiene un sujeto como gobernado, de su derecho de defenderse mediante un procedimiento y, la segunda en la obligación de las autoridades a la utilización de procedimientos estipulados en las normas que deben ser expedidas con anterioridad al hecho, antes de privar de algún bien a un individuo.

** Ibidem, pag 223

1.5 ANÁLISIS AL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

En el segundo párrafo del artículo 14 vigente de nuestra Constitución, de manera genérica podemos observar que se integra de: 1.- Los derechos tutelados y 2.- De los elementos que forman de manera conjunta e indispensable la llamada Garantía de Audiencia, mismo que a mayor abundamiento señalaremos que son, el juicio que debe existir antes de privar a una persona de alguno de sus bienes jurídicos; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; y que la instauración y resolución del citado procedimiento se desarrolle conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

1.- Respecto a los derechos tutelados señalados en el precepto de referencia, podemos observar que se comprende a la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos; englobándose todos los bienes jurídicos susceptibles de ser privados al individuo.

2.- En cuanto al Juicio, debemos decir que se esta entendiendo este en un sentido genérico, en donde aparte del proceso judicial, también se esta abarcando el procedimiento en materia administrativa, - lo cual nos sirve como base de nuestro objeto de estudio - y se hace tal diferenciación en virtud de las discusiones que han existido respecto a que sin el procedimiento administrativo la audiencia del afectado debe ser antes de la privación de su derecho, de lo cual, consideramos, que evidentemente el afectado debe ser oído y vencido antes de que le sea afectada su esfera jurídica de bienes, sin embargo de acuerdo a diversas decisiones de la Suprema Corte de Justicia, existen dos materias en las cuales no se exige la previa audiencia, siendo éstas, cuando se presente la expropiación por causa de utilidad pública y la segunda cuando se imponga algún impuesto en ejercicio de la facultad económico coactiva de la autoridad fiscal, lo



anterior considerando que el afectado inconforme, finalmente podrá interponer algún recurso de los contenidos en la legislación aplicable en la materia.

Por lo que toca a Tribunales previamente establecidos, de igual forma debemos entenderlos en un sentido amplio, debido a que no se está haciendo referencia únicamente a los del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial como lo es el caso de la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que debemos entender que necesariamente debe haberse establecido el Tribunal juzgador previamente al hecho, dejando por tal efecto sin validez la instauración de un procedimiento por parte de algún tribunal de los llamados especiales como los contemplados en el artículo 13 de nuestra Constitución.

Por formalidades esenciales del procedimiento debemos señalar, a todos aquellos requisitos que debe contener todo procedimiento, no sólo judicial sino también administrativo, y con los cuales se brinde al posible afectado los elementos necesarios que le permitan realizar una adecuada defensa de sus intereses.

Por último, debemos mencionar que efectivamente, al momento de instaurar un procedimiento con la finalidad de privar de algún bien jurídico a un individuo, dicho procedimiento deberá observar las formalidades que le marque una ley expedida con anterioridad al hecho, por lo cual podemos decir que en éste precepto se contiene claramente la prohibición a la retroactividad, es decir, las leyes que en determinado momento rijan un procedimiento, y que hayan sido emitidas posteriormente a la causa que origine el juicio, no tendrán el ámbito de validez de aplicación necesaria, por lo cual dicho procedimiento será violatorio de las garantías constitucionales del inculpado.

Cabe agregar que no existe dentro de nuestra Constitución una jerarquización u ordenamiento de las garantías individuales, que permita en determinado momento

establecer su importancia de acuerdo al valor que se proteja, en cada una de ellas, sin embargo "Nuestros tratadistas, por ello, suelen utilizar un sistema de agrupamiento, que comprende a las garantías constitucionales en los siguientes apartados generales: garantías de igualdad, garantías de libertad, garantías de propiedad y garantías de seguridad jurídica"¹⁵; lo cual era necesario mencionar a pesar de no ser nuestro objeto de estudio, en virtud de que en nuestra garantía de audiencia se contemplan tal como a quedado establecido, garantías de seguridad jurídica; mismas que tendrán que observarse, en virtud de que, con el simple hecho de no respetar alguna de ellas, se corre el riesgo de violarse la garantía de audiencia del inculgado.

1.6 CARACTERÍSTICAS DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Con una estrecha relación con el apartado anterior, y tras efectuar un análisis de los diferentes criterios existentes, que establecen su punto de vista particular, creemos factible mencionar que las características fundamentales de la garantía de audiencia son las siguientes:

a) Titular de la garantía de audiencia.- que interpretando a contrario sensu las palabras del propio artículo 14 constitucional, específicamente la expresión "nadie", llegamos a la conclusión de que los titulares de dicha garantía, son todos los individuos, no importando nacionalidad, sexo, raza, religión, etc. sin embargo, debemos completar que, para que un individuo sea titular de la garantía de audiencia, tiene que ser una persona cuya esfera jurídica de bienes sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, es decir, será todo sujeto que tenga calidad de gobernado;

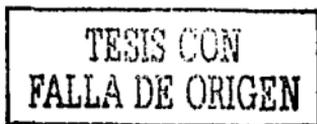
b) Acto de autoridad condicionado por la garantía de audiencia.- El acto de autoridad o al acto de privación, entendiéndose por privación a: "...la consecuencia o

¹⁵ *Ibidem*, pág 31

el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho"¹⁶; debe tener como finalidad definitiva precisamente eso, la privación del bien jurídico de la persona; es decir, que no se consideraría violada la garantía de audiencia cuando el presunto afectado así lo pretenda hacer valer, en contra de un acto de autoridad, cuya finalidad no fuera la privación del bien, si no que, la misma simplemente fuera la etapa de un procedimiento con cuya instauración, la autoridad este buscando un fin distinto, como ejemplo de esto último podemos señalar a los embargos;

c) Derechos protegidos por la garantía de audiencia .- Como tales, el precepto en estudio menciona a la vida, la libertad, las propiedades, las posesiones y los derechos, respecto de los cuales podemos mencionar, que como "vida" debemos entender el estado existencial del sujeto, es por eso que la garantía de audiencia al mencionar dicho concepto está tutelando la existencia misma del gobernado frente actos de autoridad que pretendan hacer de ella objeto de privación; en cuanto a "libertad", como ya se dijo anteriormente por ésta debemos entender, el estado natural del individuo por el cual tiene la capacidad de decisión; al mencionarse en la garantía de audiencia la palabra "propiedad", se está estableciendo que la misma se protege en cuanto al uso, el disfrute y disposición de la cosa, materia de la misma, el uso se refiere a la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades, el disfrute se traduce en el derecho del dueño de la cosa para hacer suyos los frutos que ésta produzca y la disposición de la cosa, se refiere al poder que tiene el propietario para celebrar respecto de la misma cosa actos de dominio, como lo son la venta, la donación, etc.; referente a la "posesión", se refiere a la tenencia material de los bienes, con la pretensión de acreditarse en un futuro la propiedad de los mismos, es decir, no se trata simplemente de ocupar los bienes, sino tener

¹⁶ Ibidem, pág. 231



en sí la posesión bien acreditada; y respecto al concepto "derechos", debemos de mencionar que es por el mismo que la garantía de audiencia tiene una gran importancia en la tutelación de la esfera jurídica de bienes del individuo, puesto en tal concepto se engloba a cualquier derecho subjetivo, sea real o personal, entendiendo por derecho subjetivo, como "...una facultad concedida o preservada por la norma jurídica objetiva";

d) Tribunales que pueden privar de Derechos.- Tal como se enunció en el numeral anterior, los Tribunales que en determinado momento pueden privar a un sujeto de algún bien, deben haber sido establecidos con anterioridad a la causa o hecho que da origen al procedimiento, con lo cual al mismo tiempo se está ratificando lo dispuesto por el artículo 13 constitucional en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales;

e) Formalidades esenciales del Procedimiento.- Tal como hemos referido anteriormente, un procedimiento cuya finalidad sea la de privar de algún bien jurídico de un sujeto, debe cumplir con los requisitos establecidos en una Ley expedida con anterioridad al hecho;

f) Excepciones a la garantía de audiencia.- Primeramente se encuentra la estipulada en el artículo 33 constitucional que establece: "...el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.", otra de las excepciones la encontramos en la fracción XIV del artículo 27 constitucional que establece: " Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo, no omitiendo señalar que en el párrafo tercero de dicha fracción se faculta a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación a los que se les haya expedido certificado de inafectabilidad, para

promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierra o aguas.", otra excepción la encontramos en la fracción II del artículo 3 constitucional en el que se establece: " ... por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno.";

g) La garantía de audiencia en actos administrativos.- Como diferentes tratadistas lo sostienen, nuestro poder constituyente en el momento de establecer, que para la privación de algún bien a un individuo debe seguirse previamente un juicio ante tribunales previamente establecidos, exclusivamente se refería a los procedimientos judiciales sin abarcar los de materia administrativa, por lo que fue necesario extender la garantía de audiencia a estos actos de autoridad, efectuados fuera de procedimientos judiciales, mediante el establecimiento de tesis, como lo es por ejemplo la **339. ACTOS ADMINISTRATIVOS, ORDEN Y REVOCACION DE GARANTIAS DE AUDIENCIA, FUNDAMENTACION O MOTIVACION** - Dentro de nuestro sistema constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación para que ésta se considere legal e imperiosamente obedecida, máxime cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior otorgada a favor de algún individuo. Los artículos 14 y 16 de Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como la que éstas al pronunciarse, se encuentren debidamente fundadas y motivadas.¹⁷

h) Momento en que debe otorgarse la garantía de audiencia - Respecto a este punto consideramos que el otorgamiento de dicha garantía se debe dar antes de la privación del bien, esto en razón de que un individuo al cual se le pretende

¹⁷ Jurisprudencia 1917, 1985, Tercera Parte, pág 580

afectar su esfera jurídica de bienes, debe de ser oído y vencido antes de la afectación, lo cual le permitiría efectuar según sus posibilidades y conveniencias una debida defensa de sus intereses.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO APLICADO EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

2.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ineludiblemente, las autoridades deben ajustar sus actos a lo dispuesto por la Ley, ya sea la ordinaria o la Fundamental.

En principio, puede decirse que "PROCEDIMIENTO" en el ámbito jurídico, es el conjunto de requisitos o formalidades que la ley señala y que la Autoridad se encuentra obligada a cumplir antes de realizar o pronunciar un acto que lesione los intereses del particular.

"Este trámite legal que debe acatarse para dar nacimiento a una declaración administrativa, resulta benéfico tanto para el particular como para los órganos dotados de facultades decisorias; respecto al primero, porque es evidente que señalado un procedimiento a seguir, tiene la seguridad de que gozará de los derechos de legalidad y de audiencia que la ley le otorga y tendrá la certeza de que la autoridad no actuará arbitraria o caprichosamente, sino de acuerdo con el procedimiento legal establecido; en cuanto a la Administración también le es positivo; unificados y precisados los trámites que habrá de realizar, le bastará ajustar su conducta a ellos para poder encontrarse en la plena seguridad de que su actuación es válida y legal".¹⁸

De tal manera que atendiendo a nuestro régimen jurídico, el procedimiento Administrativo instaurado por alguna autoridad con la intención de afectar la esfera jurídica de derechos de algún administrado, debe apegarse a cumplir lo

¹⁸ PÉREZ DE LEÓN ENRIQUE Notas de Derecho Constitucional y Administrativo 5ª Edición Editorial Porrúa México 1982

establecido en la ley; asimismo existe en consecuencia obligación de que las autoridades atiendan y respeten las garantías de previa audiencia, legalidad y seguridad jurídica, en atención al principio de supremacía constitucional.

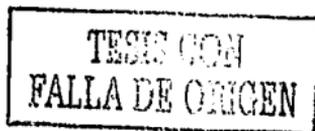
Esto es, que la autoridad al sustanciar algún procedimiento administrativo, habrá de atender a lo ordenado y dispuesto para tal efecto en la ley ordinaria; en entendido de que ésta debe ser acorde a los principios fundamentales que a favor del gobernado establece la Carta Magna, de manera que ello implica una interrelación entre ambos mandatos legales que deben ser conjugados de manera armónica al llevar a cabo el citado procedimiento administrativo.

Ahora bien, dentro de nuestro sistema existen numerosos procedimientos administrativos que son contemplados por diversas leyes secundarias; pero es de hacer notar que en todos y cada uno de ellos, para otorgar una seguridad jurídica a los administrados, debe existir un principio de respeto en las formalidades que la ley secundaria exija, a la Ley Fundamental y en consecuencia otorgar con ello una debida oportunidad de defensa ante las decisiones administrativas que resulten privativas de derechos.

El procedimiento Administrativo, que debe examinarse desde el punto de vista externo o configurativo, no es sino aquel conjunto de formas (actos, formalidades y trámites) jurídicamente reguladas, que se pueden utilizar para integrar el proceso administrativo, procurando el logro de sus propias finalidades.

El procedimiento administrativo, participa y cumple los requisitos indispensables, para que pueda sostenerse que hay verdaderamente procedimiento, y que son:

- a.- Que cada uno de los actos combinados conserve íntegra su individualidad.



b.- Que la conexión entre los actos radique en la unidad del efecto jurídico.

c.- Que los actos estén vinculados casualmente entre sí, de tal modo que cada uno suponga el anterior, y el último suponga a todos los anteriores.

Si bien en el procedimiento administrativo es posible advertir la existencia de elementos y formas semejantes a los que imperan en el procedimiento judicial, e incluso la directa remisión de aquel a éste, tal semejanza, no obstante, se ve desvirtuada por la finalidad del proceso administrativo. Así está siempre presente en éste y particulariza sus formalidades, la exigencia de satisfacer en forma inmediata y directa el interés público, a lo quede añadirse la existencia de una verdadera contienda litigiosa, que es reemplazada por una actividad de control de la acción administrativa.

El autor mexicano Don Gabino Fraga define al Procedimiento Administrativo como: "Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el Procedimiento Administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial, dado el carácter abstracto e impersonal del acto legislativo, el procedimiento correspondiente no exige normalmente colaboración alguna de los particulares, en tanto que los procedimientos judicial y administrativo están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo".¹⁹

DE TAL MANERA QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADQUIERE RELEVANCIA CUANDO EL ACTO QUE SE VA A REALIZAR, TIENE UN CARÁCTER IMPERATIVO Y AFECTA SITUACIONES JURÍDICAS DE LOS PARTICULARES.

¹⁹ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1984. pág 280.

Por su parte el maestro Olivera Toro considera que el procedimiento Administrativo debe entenderse como: "La serie de actos, tramitados según determinado orden y forma que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa".²⁰

Royo Villanueva habla del Procedimiento Administrativo como una garantía de seguridad jurídica, es decir, como la necesidad de observar ciertas formas y que ello se traduce en una garantía para el particular de que el contenido se ajuste a derecho.²¹

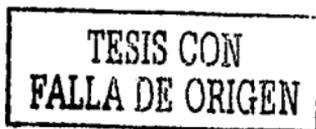
El autor francés Alibert, hace alusión a las formalidades administrativas como garantías concedidas a los administrados, en contraposición de las facultades exorbitantes de la Administración. Considera así mismo que tales formalidades administrativas, no son procedimientos de pura forma a los que la Administración podría eludir su cumplimiento, sino que son garantías otorgadas a los administrados, y por ello son el punto opuesto de las facultades autoritarias de la administración pública, cuya finalidad es que se tomen decisiones mal estudiadas y vejatorias.²²

Así, en el orden de ideas que se vienen apuntando, una decisión administrativa no puede ser producida en forma arbitraria a voluntad del titular del órgano de autoridad que lo emita, sino que necesariamente se debe atender y cumplir con un procedimiento determinado, al cual debe subordinarse la actuación administrativa del Estado; para que en tales condiciones, mediante el cumplimiento de formalidades legales que la ley imponga, se emita un acto de decisión administrativa válida legal y por lo tanto ajustada al orden jurídico vigente.

20 OLIVERA TORO, JORGE Ob cit, pág 217

21 Citado en la obra del maestro Olivera Toro Ob Cit pág 218

22 Citado en la obra del maestro Olivera Toro Ob Cit pág 218



Y si se considera que las leyes administrativas tienen como finalidad la protección del interés general, debe entenderse también, que deben respetar los intereses particulares de los gobernados reconocidos igualmente en nuestro orden jurídico. De tal manera que el procedimiento administrativo debe seguir un cauce formal para la correcta satisfacción del fin propio de la actividad administrativa, con la finalidad de que al observarse todas las formalidades respectivas, se cumpla con la legalidad y se produzcan actos conforme a derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del siguiente criterio jurisprudencial, ha dicho:

"Si en el procedimiento Administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la Ley que se aplica, **CON ELLO SE VIOLAN LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES DEL INTERESADO** y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento"²³

Don Andrés Serra Rojas ha considerado por su parte que "el Procedimiento Administrativo está formado por una **SERIE DE FORMALIDADES QUE ESTABLECEN UNA GARANTÍA PARA LOS ADMINISTRADOS, PARA EVITAR ARBITRARIEDADES Y OBTENER UN RESULTADO DETERMINADO, EN ESTE CASO, EL ASEGURAR EL INTERÉS GENERAL.**"²⁴

En conclusión, puede observarse que resulta común denominador para todos los autores mencionados, el hecho de considerar al Procedimiento Administrativo como un conjunto de formalidades o requisitos jurídicamente regulados (señalados expresamente en la ley), y que el cumplimiento de tales formalidades se traduce en una garantía de seguridad jurídica para el particular susceptible de ser afectado por una decisión administrativa; implicando esto que la actuación de la autoridad debe ajustarse a lo ordenado por la ley, y siempre que no se reúnan o cumplan tales formalidades, ello implicará una violación de garantías para el

²³ Recopilación 17:65. Tesis 213. Segunda Sala

governado quien podrá demandar la ilegalidad del acto resultante, a través de los medios legales establecidos para tal efecto, alegando que el Procedimiento Administrativo no ha sido acorde a nuestro orden jurídico por no haber observado alguna o ninguna formalidad legal.

En consecuencia, si es un principio doctrinal y jurisprudencial que la Administración Pública, como toda autoridad u órgano de poder, debe ordenar y ajustar su actuación a nuestro orden jurídico vigente; también entonces todo acto de decisión administrativa deberá atender, como producto del principio apuntado, lo dispuesto y ordenado por la Ley. Es decir, que una decisión administrativa en atención a nuestro Estado de Derecho no se puede ni se debe emitir de manera espontánea, arbitraria y caprichosa, sino que debe sustanciarse un procedimiento administrativo en el que se cumplan las formalidades legales que otorgue al particular que pueda ser afectado por tal acto una debida oportunidad de defensa, para que la decisión resultante sea válida y legal; pudiendo afirmar que en la medida en que esto se cumpla se podrá considerar al procedimiento administrativo como una verdadera garantía de legalidad y seguridad jurídica para el administrado.

Así mismo, se pueden considerar como válidos los requisitos que deben caracterizar al procedimiento administrativo, y que son otorgados por el autor español González Pérez:

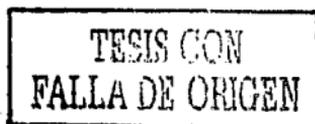
- a.- Que cada uno de los actos combinados conserve íntegra su individualidad.
- b.- Que la conexión entre los actos radique en la unidad del efecto jurídico.
- c.- Que los actos estén vinculados casualmente entre sí, de tal modo que cada uno suponga el anterior, y el último suponga a todos los anteriores.

2.2. LA UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA COMO ÓRGANO SANCIONADOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y SU FUNDAMENTO LEGAL.

El artículo 108 constitucional determina quienes deben ser considerados como servidores públicos, entre ellos los representantes de elección popular, miembros del poder judicial, funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los tribunales de justicia locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Por su parte, el artículo 109 constitucional dispone que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

El artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Asimismo, el artículo 109 constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Por su parte, el artículo 23 constitucional establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.



En este sentido, el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán en forma autónoma e independiente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3° de la propia LFRSP, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. Agregando que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

En atención al marco jurídico antes mencionado, se advierte que es de principal importancia la preservación de las garantías individuales en el sistema de responsabilidades del servicio público.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las contralorías internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

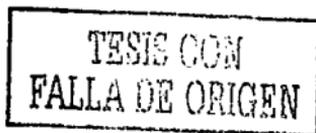
Al respecto, el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la contraloría interna de una dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

De igual forma destaca que a partir de las citadas reformas del 24 de diciembre de 1996, lo establecido en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre los procedimientos que sigan los órganos internos de control en las dependencias para la investigación y aplicación de sanciones, será aplicable a las contralorías internas en las entidades.

En los procedimientos administrativos que se instruyan, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones no sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en el año de 1983, se dieron las bases para que en cada una de las Contralorías Internas de las dependencias, existieran Unidades de Quejas y Denuncias constituyéndose para ese efecto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la entonces Dirección de Responsabilidades, Quejas y Denuncias.

Como ha quedado establecido, con las reformas ocurridas el veinticuatro de diciembre de diciembre de mil novecientos noventa y seis, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, surgen importantes cambios en el desahogo del procedimiento administrativo de responsabilidades, al dotarse a los Órganos Internos de Control de las entidades de la Administración Pública Federal, de la facultad de sancionar a los servidores públicos de su adscripción; atribución que anteriormente le asistía a las contralorías de las dependencias coordinadoras de sector. Con apego a dicha reforma, la Dirección de Responsabilidades, Quejas y Denuncias remitió a diversas entidades aquellos expedientes que se encontraban en proceso, respecto a las entidades coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se dota a los órganos internos de control de la facultad para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita; actividad que con antelación realizaba en representación del Titular de la dependencia, la Procuraduría Fiscal de la Federación.



Posteriormente, el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete, se publican los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria. En ellos se agrega a los Órganos de Control Interno, respectivos, la facultad de conocer las inconformidades derivadas del incumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, mientras en el segundo de los mencionados, se desincorpora a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para crearse el órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT), quien tendrá el carácter de autoridad fiscal.

El veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y siete, acorde a lo dispuesto en el decreto del veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, en el que se dota a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control; se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyos fines fundamentales son:

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

En dicho reglamento interior a través de su artículo 26, se establece que la facultad que tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de



designar a los Titulares de los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos; quedando establecido de manera expresa que dichos órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, del órgano desconcentrado, o entidad, la facultad de *"Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley"*.

Cabe señalar que a partir del diecisiete de julio del dos mil uno, entró en vigor un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, observándose que las facultades descritas en el párrafo que antecede quedaron en los mismos términos, pero fueron ubicadas en el artículo 47 de dicho Reglamento.

De manera general, podemos señalar que las facultades de los Órganos de Control Interno, o Contralorías Internas, se encuentran las de ejercer las previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales y administrativos y aplicables, relativas, al control, investigación y trámite de quejas y denuncias, substanciación de procedimientos, imposición de sanciones y resolución de recursos que confieren dichos ordenamientos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a los Órganos Internos de Control.

De manera específica al Contralor Interno en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el Reglamento Interior, compete lo siguiente:

UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA

Artículo 98-A. Al frente de la Unidad de Contraloría Interna habrá un Contralor Interno designado en los términos del artículo 37, fracción

XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos.

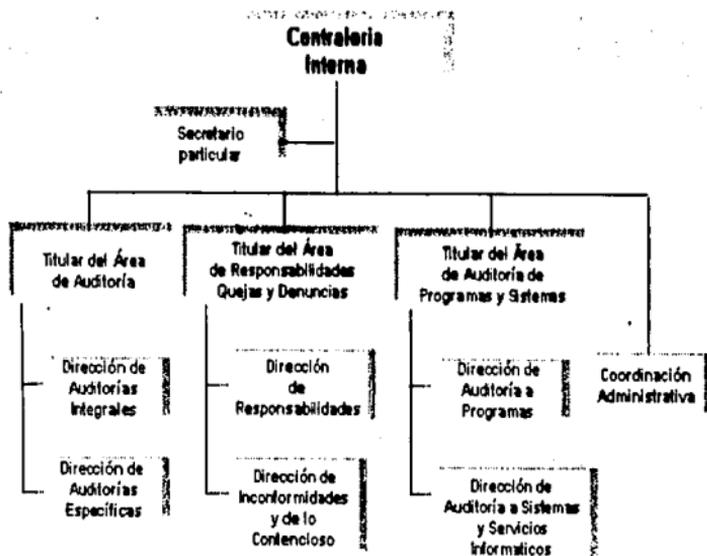
Dichos servidores públicos ejercerán las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, relativas al control, investigación, auditoría, visita, trámite de quejas y denuncias, substanciación de procedimientos, imposición de sanciones, resolución de recursos, y evaluación, que confieren dichos ordenamientos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a los órganos de control interno.

El titular del área de responsabilidades recibirá y resolverá las inconformidades que se prevén en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. El Contralor Interno resolverá los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones relativas a dichas inconformidades.

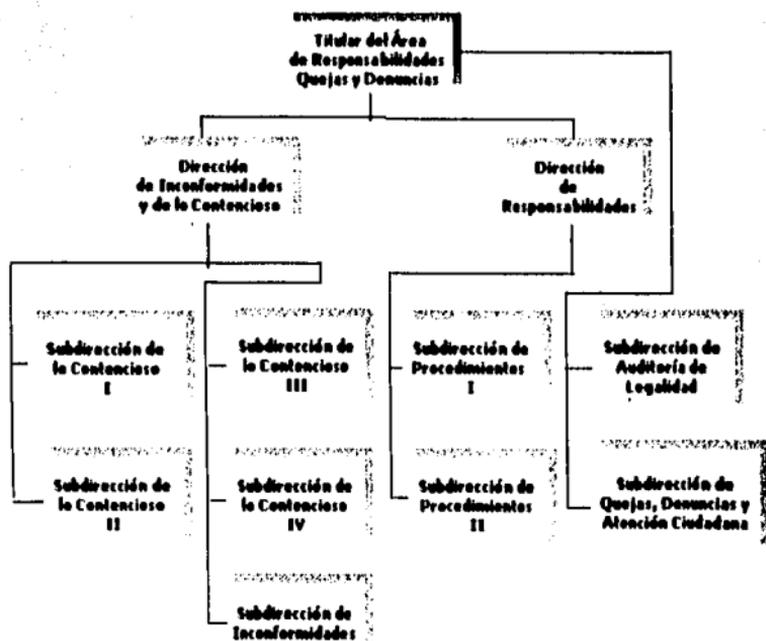
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará al Contralor Interno los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores públicos de la dependencia están obligados a proporcionarle el auxilio que requiera para el desempeño de sus facultades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ORGANOGRAMA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



2.3. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

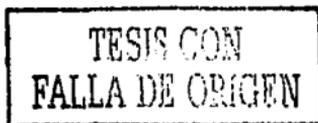
Previo al inicio del procedimiento administrativo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se requiere agotar las fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como las de Recepción, Administración, Tramitación e Investigación, sin las cuales no resultaría procedente iniciar procedimiento disciplinario alguno.

Es de señalarse que por la naturaleza de estas fases, su regulación no es explícita en la Ley, sino implícita, pero cuyo desarrollo, de acuerdo con una secuencia lógica, es imprescindible.

- RECEPCION.-

Para estar en aptitud de dar cumplimiento con esta fase es necesario contar con un buen número y una adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de las Contralorías Internas u Órganos de Control Interno de las Dependencias o Entidades, para facilitar que los interesados puedan presentar sus diversas promociones; para ello dichos Órganos Administrativos deberán implementar un adecuado "Sistema de Quejas y Denuncias".

En tal virtud, cada dependencia y entidad, de acuerdo con su magnitud y volumen de actividad, así como el grado de descentralización o concentración administrativa que presente, tendrá que instalar las oficinas receptoras de quejas y denuncias de la manera más funcional que sea posible.



- ADMISION.-

En esta fase se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, pero en la misma es necesario adoptar algunos criterios básicos con la finalidad de agilizar las fases subsecuentes.

En primer lugar, se debe tener bien preciso que las quejas y denuncias se presentan con apego a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que por consiguiente tienen como finalidad la prevención y sanción de la responsabilidad administrativa, involucrando presuntas irregularidades imputables a servidores públicos; lo que vendrá a determinar que su conocimiento es competencia de la Contraloría Interna.

Como es una garantía que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciados, como la prohibición expresa a las autoridades de que no inhiban a los quejosos o denunciados, - artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -, no es posible impedir las promociones del denunciante ocioso, pero este riesgo puede ser reducido con la instrumentación de ciertos criterios.

Así, sólo se tendrían que admitir aquellas denuncias que no sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por los elementos de prueba probatorio acompañados, lo que podría originar, a juicio de la Contraloría Interna, una investigación oficiosa.

También, cuando la promoción sea notoriamente infundada, intrascendente o improcedente, se archivará de plano por la Contraloría, por medio de un acuerdo por falta de elementos el cual tendrá necesariamente estar debidamente

fundamentado y motivado, considerando las circunstancias del asunto de que se trate.

Como mecanismo eficaz para evitar excesos de parte de los quejosos y denunciante, y con el propósito de conferirle certidumbre y seguridad a la base de investigación, las Contralorías Internas deberán pedir al quejoso o denunciante que ratifique su promoción.

- RATIFICACIÓN.-

Es el acto Jurídico por medio del cual las Contralorías Internas piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su denuncia, así como su dicho, sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que sostiene la acusación en sus mismos términos.

Durante el acto de la ratificación o en cualquier momento posterior, fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciantes podrán ampliar su queja o denuncia, o bien aportar elementos probatorios de naturaleza superveniente.

- INVESTIGACIÓN.-

La investigación que se realice debe tener como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Deberá dejarse constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos.

o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de los profesionales que intervengan en su practica.

- DENUNCIAS DE CARACTER PENAL.-

El artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que si la Contraloría Interna de la Dependencia tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, dará vista de ellos a la autoridad competente para conocer del presunto ilícito.

Por razones de carácter práctico, sin contravenir el espíritu del precepto invocado, cuando el Órgano de Control Interno de la Dependencia o Entidad, tuviese conocimiento de algún hecho del que se pudiese derivar responsabilidad penal, deberá: *"Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar"*; esto conforme al artículo 47, fracción III, punto 9, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y, en el caso específico de todos aquellos casos en que la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenga conocimiento de hechos que pudieren constituir delito, informará a la Procuraduría Fiscal de la Federación, a efecto de que realice la denuncia correspondiente ante las autoridades jurisdiccionales, esto con el propósito de que la citada denuncia sea elaborada con el soporte técnico y especializado que evite deficiencias y aporte los elementos necesarios para integración de una buena averiguación previa.

Cuando la gravedad de los hechos delictuosos o la importancia y jerarquía del servidor público a quien se le impute responsabilidad penal lo amerite, la

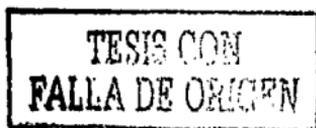


Contraloría Interna de la dependencia o entidad dará cuenta a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para su investigación y posterior denuncia ante la autoridad correspondiente.

Tal como ha quedado establecido en el capítulo anterior, la Garantía de Audiencia, es uno de los principales derechos con que cuenta el gobernado para estar en oportunidad de defender su esfera jurídica de intereses. En materia de responsabilidades de los servidores públicos, dicha garantía pretende contenerse en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la reglamentaria del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este último precepto se señala expresamente: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas determinarán sus obligaciones..., así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas..."; y a su vez el artículo 108 de nuestra carta magna establece a quienes se les considerara como servidores públicos, que en general son todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

La audiencia contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se celebra ante las contralorías internas de cada dependencia o entidad, o ante la propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta contenida en el precepto número 64 de dicho ordenamiento, mismo que consigna el procedimiento mediante el cual se impondrán sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad, por el indebido cumplimiento de las obligaciones que dispone el artículo 47 de la misma Ley de Responsabilidades, o, en su caso, emitir la resolución de no existencia de responsabilidad.

Este procedimiento tiene características muy especiales, pues de acuerdo a su naturaleza sumaria, le corresponde a la autoridad, la cual como ya se dijo sería la



Contraloría respectiva, proveer lo necesario para su debida tramitación, desde el momento en que reciba una queja o denuncia por parte de algún particular afectado, o internamente, cuando conozca de las presuntas irregularidades a través de auditorias que ella misma realice a las diferentes áreas de la Dependencia o Entidad en la que se encuentre; realizar la investigación respectiva o recabar las pruebas pertinentes para encauzar y sostener la imputación, y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

Podemos observar que el artículo 45 de la Ley citada establece que: *"En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal"*; sin embargo, esta supletoriedad establecida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refiere al Juicio Político y al Procedimiento para la Declaración de Procedencia (o desafuero), toda vez que esta norma se ubica en el Título Segundo de la Ley que regula las materias antes mencionadas; por lo que se aprecia que la Ley es omisa en cuanto a mencionar cuál sería el ordenamiento adjetivo supletorio, pues en el Título Tercero relativo a "Responsabilidades Administrativas", no existe precepto alguno que señale los ordenamientos supletorios en los que los órganos de control interno o la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrán sustentarse legalmente en la substanciación del procedimiento administrativo contenido en el artículo 64 del multicitado ordenamiento jurídico; laguna u omisión que tiene que ser subsanada e integrada por criterios de interpretación jurídica y de carácter jurisprudencial.

Siguiendo, las reglas del derecho, se entiende que le corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles desempeñarse como Código supletorio en esta materia, en virtud de que la Ley Civil es la que contiene los Principios Generales que rigen las diversas ramas del derecho, en consecuencia es la Ley supletoria en

todas éstas salvo mención expresa en contrario.

A mayor abundamiento, y dada la importancia que reviste establecer criterios sobre la problemática que se planteo anteriormente, me permitiré transcribir varios criterios jurisprudenciales sobre este tema:

SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA, y reproduciendo el criterio sustentado en el toca 68/65 "La Previsora", S.A., Compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia "...debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales", teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que, si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto no puede agraviar a la responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo en revisión".²⁵

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Título Sexto de la Ley de la Propiedad Industrial, solamente contiene el "Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas", que precisa el artículo 229 de dicho Ordenamiento; pero en ninguno de los preceptos contenidos en el referido Título Sexto, determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión únicamente consigna "Transcurrido

²⁵ Amparo en revisión 1260/1960 "La Madrileña", S.A., Resuelto el 23 de noviembre de 1960, por unanimidad de 5 votos Ponente el Sr. Mtro. Matos Escobedo Srío. Lic. Luis de la Hoz Chabert 2º Sala Boletín 1961, Pág. 28

el término para formular objeciones, previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponda, la que se comunicará a los interesados en la forma que previenen los artículos anteriores”, sin especificar los presupuestos formales que debe contener esa resolución administrativa. Si bien es verdad que los artículos 17 y 202 consignan la supletoriedad de la Ley Civil, y de los Códigos de Procedimientos Federal o Local, cuando se ejerciten acciones civiles que nazcan de la Ley de la Propiedad Industrial, ello viene a corroborar la tesis de que tratándose de la forma que deben revestir las resoluciones administrativas, la Ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente, siendo la materia de propiedad industrial del orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable salvo disposición expresa en contrario de la Ley respectiva al Código Federal de Procedimientos Civiles”.²⁶

Lo anterior tiene relevancia, pues como se verá más adelante, una de las finalidades de la audiencia de Ley, es otorgar a los gobernados el derecho de ofrecer pruebas que demuestren que las imputaciones que se les hacen no existieron o que no participaron en su comisión, y si hacemos un análisis del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, apreciaremos que en el mismo, si bien en el artículo 64 fracción primera hace alusión al derecho que tienen los presuntos responsables para presentar pruebas; en ninguna parte del referido Título se establece que tipo de pruebas podrán presentarse, ni las reglas que habrá de seguir la autoridad juzgadora para desahogar y valorar las mismas, siendo por lo mismo de vital importancia establecer cual será el código adjetivo, en el que se apoyaran las autoridades que instauran un procedimiento administrativo disciplinario en contra de un servidor público, en el caso de que la Ley de la materia no disponga de que manera se desahogaran las figuras jurídicas que ella misma establece, es decir, y esto es

²⁶ Sala Apendice de Jurisprudencia 1975 Tercera Parte, Pág 787, 2ª Relacionada de la Jurisprudencia, "Procedimiento administrativo Sexta Epoca, Tercera Parte Vol LXXIII, Pág 40 A R 6739/1961. Demandas del Maíz, S A . Mayoría de 3 votos Disidente Jose Rivera Pérez Campos Reposición", en este volumen, Tesis 1040

muy importante señalarlo, la supletoriedad únicamente se dará exclusivamente respecto de las instituciones que la Ley sustantiva contempla.

- Investigación.-

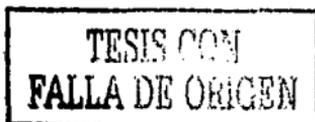
La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias, y ser realizada tanto por los órganos de control interno de las dependencias o entidades en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de la Administración Pública Federal.

Para lo anterior, cada uno de los Reglamentos Internos de las dependencias y entidades, deben contemplar la existencia de las contralorías internas, generalmente denominadas Organos Internos de Control, mismas que cuentan con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso, deben realizar la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece la posibilidad de que {... cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos...} las cuales serán uno de los generadores del procedimiento disciplinario.

También se prevé en dicho ordenamiento legal como una obligación que los servidores públicos denuncien en las contralorías internas de sus dependencias



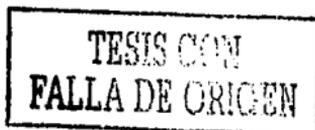
los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección, según el artículo 57 de la ley; obligación que si no es cumplida, los hace coresponsables con el infractor; así lo ha reconocido el propio Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como puede apreciarse en el criterio publicado en su Revista No. 88, abril de 1995, página 33, cuyo texto es el siguiente:

PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.- CASO EN QUE SU DETERMINACIÓN ES ILEGAL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.- CASO EN QUE SU DETERMINACIÓN ES ILEGAL.- Con fundamento en el artículo 47 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todo Servidor Público tiene la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas. En virtud de que no observó el cuidado y control en el manejo de los documentos asignados al personal a su cargo y en el procedimiento contencioso, se demostró que el servidor público no tenía dicha obligación, sino únicamente de supervisar el trabajo desarrollado por el personal a su cargo, la sanción administrativa impuesta por la autoridad es ilegal y por ende, procede declarar la nulidad ²⁷

Como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

Si la investigación la realiza el órgano interno de control o contraloría interna de una dependencia y descubre infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento de responsabilidades establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de

²⁷ Juicio No. 610/93.- Sentencia de 3 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor. Javier B. Gómez Cortés - Secretario Lic. Francisco Javier Suárez. Victoria. Revista TFF. No. 88. 3ª Época. Año VIII. Abril 1995. Pág. 33



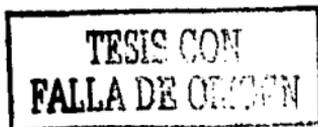
Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicando en su caso las sanciones, por acuerdo del superior jerárquico.

Si las infracciones son de la competencia de la contraloría interna, pero revisten el carácter de graves y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, debe conocer los hechos, se lo comunicará a ésta, independientemente de que imponga las sanciones que correspondan.

Si, por el contrario, la investigación la realiza la Secretaría, ésta deberá informar a la contraloría interna de la dependencia competente para que continúe con la investigación e instruya el procedimiento sancionador respecto de las infracciones de la competencia de ésta, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la dicha Dependencia de Gobierno, como en el caso de las responsabilidades mayores.

Es conveniente señalar que durante esta etapa, en términos de la fracción IV del propio artículo 64 de la Ley de Materia, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

Respecto a esto último, la única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización.



- Instrucción.-

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

"El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y defensa"²⁸.

Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, se estará en aptitud de citar nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados.

²⁸DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª Edición. Porrúa México, 1998, pag. 168

Al respecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha emitido diversas tesis, como las que se transcriben a continuación:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notario estado de indefensión que impedirá su legítima defensa (43)²⁹

SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, deber tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demanda emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.³⁰

²⁹ Revisión No. 387/85 - Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra - Magistrado Ponente José Antonio Quintero Becerra - Secretario Lic. Mario Bernal Ladron de Guevara

³⁰ Juicio No. 5064/87 y 5071/87 Acumulado - Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos Magistrada Instructora: Celia López Reynoso - Secretaria Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Valdez Revista TFF No. 87 3ª Época Año VIII, Mayo 1995 Pág. 45

Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso, que se realiza "...para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia".³¹

- La citación a audiencia.-

Como se ha venido comentando, el órgano de control interno deberá contar con los elementos que le permitan presumir la comisión de irregularidades u omisiones por parte de un servidor público, para estar en aptitud de proceder conforme al artículo 64 Fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o 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.

Al respecto, existen diversas tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como las que a continuación se mencionan:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole

³¹ GÓMEZ LARA CIPRIANO *Itegría General del Proceso*, Editorial UNAM México, 1987, pag. 128

saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarles cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.³²

PROCEDIMIENTO.- LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.-

De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece y en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad ya que se establecen por la Ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la Materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de Ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 Constitucional.³³

Por otra parte, cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64 fracción I, alude a la "citación" y no menciona la "notificación", sin embargo la primera podemos considerarla como una especie de esta última, por citar, debemos entender el llamamiento que hace la autoridad a una persona para que se presente ante ella en el día y hora

³² Revisión No 387/R5 - Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra

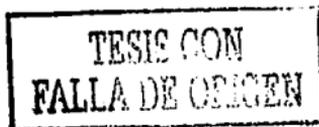
³³ Juicio No. 255/93/G374/93 - Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos - Magistrada Instructora: Celia López Reynoso - Secretaria Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Valdez - Revista ITF - No 87 3ª Época Año VIII, Marzo 1995 Pág. 45

previamente designados; en cambio notificar, es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial o administrativa. Por lo que la citación deberá practicarse con las mismas formalidades que cualquier notificación; es decir que al asimilarse la citación como la notificación del citatorio, de acuerdo a la interpretación de dicho artículo, el procedimiento administrativo que regula iniciara a partir de la referida notificación.

Cabe agregar que de igual forma los procedimientos seguidos ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, y el citatorio deberá recaer sobre ésta, pero además se le notificará al Titular de la dependencia o entidad a la cual se encuentre adscrito el servidor público, para que designe representante que participe en la diligencia, esto en términos del artículo 67 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La designación del representante a que se refiere el numeral antes mencionado de la Ley tiene como propósito que el mismo realice funciones de coadyuvancia con las autoridades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, orientando su actividad en el mismo sentido que el órgano de autoridad, por lo que si éste no fuese designado o no se presentase a la audiencia o a la práctica de la diligencia, su ausencia no afectaría el curso o desarrollo del procedimiento, pues no es un requisito de procedibilidad.

Es evidente que la imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe abocarse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, obligada a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, en el caso que nos ocupa, contenida en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



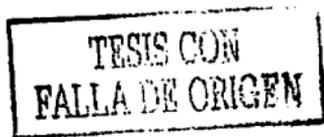
"En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende".³⁴

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, no obstante identificarlas como faltas administrativas, sólo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio que se aplica actualmente.

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se llamó, en los términos de su artículo 49, {procedimiento disciplinario}.

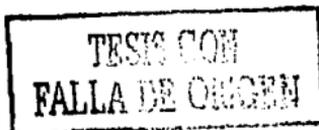
Resulta conveniente señalar que este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos, y que supletoriamente tal y como se estableció previamente, se tendría que aplicar el Código Federal de Procedimiento Civiles, puesto que la materia disciplinaria expresamente quedó excluida de la Ley Federal de Procedimientos Administrativo, en los términos del segundo párrafo de su artículo 1º, que establece las materias que no comprende esta ley.

³⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. ob. Cit., pág. 161.



A nuestro juicio, en materia de responsabilidades administrativas no debe ser aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante que el contenido del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos parezca establecer lo contrario, y aún a pesar de la tesis jurisprudencial emitida el 4 de marzo de 1996 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto es el siguiente:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de sus cargo y, en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "en todas las cuestiones relativas al procedimiento no prevista en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos penales"; lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentran el



seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.³⁵

Al respecto hay que considerar que en el referido artículo 45 se regulan procedimientos de carácter político y penal, cuya estructura y naturaleza son totalmente diferentes a la administrativa, que además se encuentran en un Título diferente de la ley de la materia, por lo que el Capítulo IV que establece esta norma, como su nombre lo indica, contiene "Disposiciones Comunes para los Capítulos I y II del Título Segundo", y la materia de responsabilidades administrativas está regulada en un Título diferente.

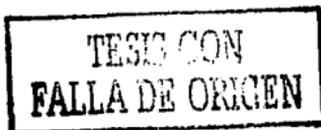
Por tanto, sólo podemos concluir que el criterio de referencia es producto de una interpretación literal del precepto analizado, pues olvida que el Capítulo IV del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir en materia de Procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia, no incluye al procedimiento administrativo.

En cuanto al desarrollo del procedimiento sancionatorio encontramos que de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las "Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas" éste se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

La audiencia.-

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 64 de la propia ley.

³⁵ Recurso de revisión administrativa 2/95 - 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente Ministro Juan Díaz Romero - Secretario Alejandro González Bernabé. Aprobada en sesión privada celebrada el cuatro de marzo de 1996, con el número XXII/96.



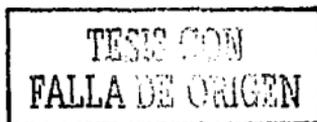
En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco, no mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

De acuerdo a lo establecido en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, la celebración de la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación, a la que también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

El día señalado para la celebración de la audiencia, el representante de la autoridad, deberá identificarse ante el servidor público citado, haciendo constar en el Acta Administrativa que para el efecto se levante, la forma de identificación tanto de la autoridad como del presunto responsable, las generales del servidor público, la asistencia de testigos de asistencia que darán fe de lo que en ese acto se realice; asimismo nuevamente se hará del conocimiento del citado el motivo del requerimiento y en seguida se le dará uso de la palabra para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que considere convenientes para demostrar su dicho, mismas que serán desahogadas en el propio acto o se acordará su admisión o desahogo posteriormente mediante acuerdo que deberá ser notificado al interesado.

Es importante señalar que en la fracción III del mismo artículo 64, se establece que si en la audiencia la autoridad encontrara que no cuenta con elementos



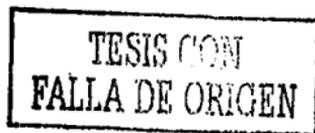
suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá citar para otras audiencias; por lo que se observa que en todo momento, cuando la autoridad tenga conocimiento de hechos que pudieran constituir responsabilidad para un servidor público, antes de determinar alguna sanción, deberá otorgarle al presunto responsable la Garantía de Audiencia.

Finalmente, la fracción II del artículo 64 de la multicitada Ley, establece que desahogadas las pruebas si la hubiere dentro de los treinta días hábiles siguientes, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas, resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Es conveniente agregar que durante la tramitación del procedimiento al desahogarse la audiencia administrativa, pueden presentarse tres hipótesis básicas:

- 1 - Que el servidor público acusado confiese los hechos;
- 2 - Que el servidor público citado no comparezca a la audiencia;
- 3.- Que el servidor público niegue los hechos y/o pretenda probar la inexistencia de éstos, o que su participación en los mismos fue debida, o que es ajeno y extraño a ellos.

En el primer caso, si la confesión es voluntaria y espontánea debe producir prueba plena y constituye un elemento de atenuación de la sanción, según se establece en el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



En el segundo caso, la inasistencia del servidor público citado tendrá como resultado que se consideren ciertos los hechos de la imputación, siempre y cuando se tenga en el expediente elementos, pruebas o indicios que hagan presumible la responsabilidad del citado.

Invariablemente en todos los casos en que el servidor público citado no acuda a la audiencia administrativa se procederá a aplicarle la sanción que corresponda según el tipo de falta que se le acuse haber cometido, tomando como base el sistema de vinculación entre falta y sanción que quedará a criterio de la autoridad sancionadora. A criterio de algunos de los estudiosos de esta materia, es necesario que las autoridades actúen con energía en contra de los servidores públicos que no asisten a la audiencia administrativa, a efecto de desalentar esta práctica como medio legal de defensa del acusado.

En el tercer caso, encontramos la simple imputación y negación entre el quejoso y el servidor público, que puede presentarse con apoyos probatorios de diversa índole, aunque la tendencia básica si se dan éstos, es que sean de carácter testimonial, todo ello necesario para ponderar la existencia del supuesto de hecho dado como causal de responsabilidad.

En el caso de que los hechos irregulares que motivaron la instauración del procedimiento administrativo de responsabilidades, se hayan derivado de una auditoría interna practicada por la propia dependencia o entidad, básicamente las pruebas que aportaran los presuntos responsables serán de carácter documental, las cuales por su propia naturaleza se desahogaran en la misma audiencia de Ley y deberán ser valoradas de conformidad con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, norma supletoria en materia administrativa.

Por último, la autoridad juzgadora, de contar con los elementos necesarios que le permitan probar la responsabilidad del servidor público, procederá a imponer la sanción que a su libre albedrío considere que corresponda, mismas que se

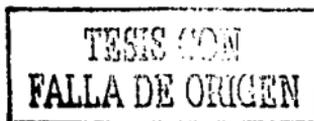
encuentran contenidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las resoluciones que se pronuncian para imponer sanciones a los servidores públicos o, en caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 53 al 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en especial, con el artículo 54 debido ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

En términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 54 de la ley de la materia.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido diversas tesis, como las que se transcriben a continuación:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA - De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole



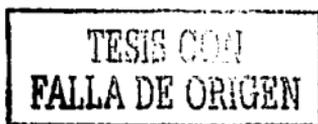
saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notario estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.³⁶

SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, deber tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demanda emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.³⁷

Para el mejor desarrollo de esta etapa como ha quedado establecido, en términos del mismo artículo 64, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si éste aún continúa en funciones.

³⁶ Revisión No. 387/85 - Resuelta en sesión de 23 de junio de 1998, por mayoría de 7 votos y 2 en contra - Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra - Secretario Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara

³⁷ Juicio No. 5064/87 y 5071/87 Acum. - Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos Magistrada Instructora Celia López Reynoso - Secretaria Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Valdez Revista TFF No. 87. 3ª Época Año VIII, Marzo 1995 Pág. 45



- Decisión.-

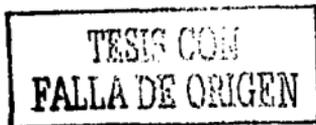
Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión.

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma (superior jerárquico).

De cualquier forma, en la práctica de manera injustificada se ha considerado que estos plazos no son obligatorios para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento; esto es así, en razón de que si no justifican el retraso en su actuación; habrían suficientes elementos para considerar que se incumple la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 47 de la ley de la materia.

Reviste singular importancia el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionales, en cuyo caso el artículo 76 de la multicitada ley, dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación.

También hay que hacer notar que en los términos del artículo 63 de la ley, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos:



- a) No impliquen infracciones graves;
- b) No constituyan delito;
- c) Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten, y
- d) El daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

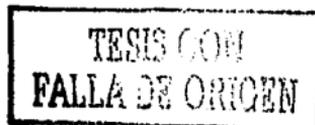
- Ejecución.-

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, a la que se hizo referencia en el punto anterior, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, pues "para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación"³⁸. En los términos del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica. Sin embargo en los términos en que está redactado este artículo da lugar a confusiones cuando se refiere a las sanciones de suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que sujeta la ejecución de las mismas lo previsto en la "ley correspondiente".

Por tanto, se requiere una reforma a este artículo, que reconozca la realidad jurídica de la facultad disciplinaria expresada mediante actos administrativos, que en virtud de sus características de presunción de validez y eficacia, no están sujetos a la validación de una autoridad diferente.

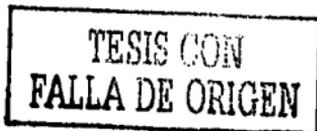
Finalmente, resulta que a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal, aplicándose las disposiciones del Código Fiscal de la Federación para los efectos de su cobro.

³⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO op.cit., pág. 176



Aunque ha que dado establecido que la sanción debe ser ejecutada de inmediato, cabe señalar que por su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 72 de la ley de la materia; sin embargo, esta la posibilidad, cuando la autoridad administrativa la niegue, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente de solicitar dicha suspensión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando el sancionado garantice el interés si se trata de sanciones económicas, sin que este criterio sea uniforme en las Salas Regionales del Tribunal citado, como puede apreciarse en las tesis siguientes:

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.- NO ES PROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Los artículos 144 y 227 del Código Fiscal de la Federación establecen, que el incidente de suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, procede cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, hipótesis que se refieren al procedimiento de cobro de un crédito fiscal impugnado, pero no preceptúan la procedencia de dicho incidente tratándose de resoluciones que hayan sido dictada con fundamentos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que deba olvidarse que las disposiciones fiscales son de aplicación estricta y, si bien el artículo 3º. fracción VII de la referida Ley establece como autoridad competente para aplicar la citada Ley de Responsabilidades al Tribunal Fiscal de la Federación, esto no debe interpretarse como que dicho Tribunal deba conocer de una suspensión no contemplada en ninguno de los ordenamientos citados, toda vez que el comentado artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, se refiere solamente al procedimiento económico coactivo, no así, cuando se trata de sanciones administrativas impuestas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y



ésta únicamente señala en su artículo 72 que la suspensión sólo puede ser otorgada por la autoridad al interponerse el recursos de revocación, pero no posteriormente.³⁹

En el caso de las demás sanciones se requiere, además que se haya admitido el recurso, que la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de imposible reparación, y que la suspensión no perjudique el interés social o el servicio público.

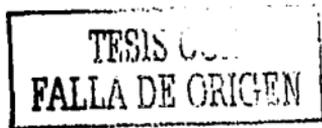
Hay que aclarar que la regulación de la suspensión contenida en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta contraria a la equidad, debido a que sólo se prevé para el caso de que se interponga el recurso administrativo, pero no cuando el sancionado opta por el juicio de nulidad, lo cual ha dado lugar a una fuente desigualdad entre los dos medios de defensa, dejando a los afectado en condiciones jurídicas diferentes ante uno y otro procedimiento, por la que sería necesaria la reforma a este dispositivo, a fin de cambiar el señalamiento de que la suspensión procederá "cuando se interponga el recurso", por el de su procedencia "cuando se interponga algún medio de defensa".

Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones impuestas que, según el artículo 68 de la ley debe llevar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- Motivación de las sanciones.-

La imposición de las sanciones disciplinarias está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la

³⁹ Juicio No. 1-10/94.- Sentencia interlocutoria de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos - Magistrado Instructor: Ricardo Botill Valdés - Secretaria: Lic. Adelaida Trejo Lucero Revista THF No. 86 - 3ª Época Año VIII. Febrero 1995 Págs 55 y 56



debida fundamentación y motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente, a que se refiere el artículo 16 constitucional, así como la justa cuantificación de la sanción económica, en los términos del primer párrafo del artículo 22 de la propia Constitución. "La oportunidad de la pena (sanción disciplinaria), así como su reforma, son aspectos que entran en la apreciación del interés del servicio. Por lo tanto, el poder disciplinario no lleva ante los ojos una venda por cuyas estrechas aberturas sólo se ve una parte de la realidad, aquella que ve la materia del delito (infracción disciplinaria), sino que tiene en cuenta también los antecedentes meritorios y las perspectivas de enmienda que el culpable pueda ofrecer, el daño inferido por el castigo al nombre del funcionario, el mal ejemplo que, por otro lado, podría causar su impunidad en los otros funcionarios; en fin, consideración".⁴⁰

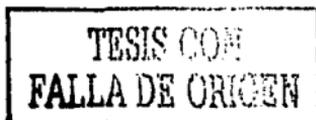
En el mismo sentido se expresa Carlos María Sáenz al exponer que "En la aplicación de la pena disciplinaria se tienen presentes las circunstancias atenuantes y agravantes de la responsabilidad que se libra, generalmente, a la apreciación discrecional de la autoridad competente que tomará en cuenta, entre otras, la personalidad moral del funcionario, sus antecedentes y condiciones personales, las reincidencias en que hubiere incurrido las penas cumplidas y su conducta privada"⁴¹

En estos términos, la resolución que imponga la multa deberá seguir el procedimiento que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, observando lo dispuesto en el 54, del mismo ordenamiento.

Para la calificación de las infracciones revisten especial importancia las reglas contenidas en las siete fracciones del artículo 54 de referencia, que constituyen la motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas de

⁴⁰ MAYER, OTTO Derecho Administrativo Alemán. Tomo IV, Editorial Depalma. Buenos Aires. 1982 pag 78

⁴¹ Ibidem, pag 2



acuerdo al arbitrio de la autoridad, sin que exista prelación alguna entre las que se establecen en el artículo 53, puesto que, con la debida motivación del acto la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias de dichas sanciones, sin respetar algún orden en particular.

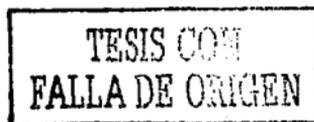
El primer elemento a que se refiere la norma en cuestión es la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas, lo cual nos pone ante la incertidumbre de lo que debe entenderse por infracción grave, ya que la ley no contiene ningún elemento expreso que permita determinarla.

Por tanto, quedará al criterio de la autoridad sancionadora la determinación de la gravedad en cada caso, lo cual resultará subjetivo, ya que podrá variar de una o otra infracción, en detrimento del principio de certeza jurídica, por lo que, se insiste, resulta indispensable que la ley prevea los elementos que determinen los grados de gravedad.

La segunda fracción se refiere a "las circunstancias socioeconómicas del servidor público", las cuales deben ser consideradas en razón de que entre más elevadas sean éstas, se supone que será mayor la responsabilidad del infractor.

La tercera fracción obliga a que la autoridad tome en cuenta "el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor", elementos que, analizados en cada caso en particular, permitirán determinar el grado de responsabilidad, aunque no se especifica la forma en que deben ser valorados esos elementos.

De igual manera, se deberán tomar en cuenta "las condiciones exteriores y los medios de ejecución", según la fracción cuarta, con el propósito de precisar la intención en la conducta, puesto que, en especial, cuando la infracción se hubiese cometido con maquinaciones, se puede presumir el dolo o la mala fe en la ejecución de los hechos.



El quinto elemento que señala el dispositivo de referencia es "la antigüedad del servicio", aunque debiera decir "la antigüedad en el servicio", y con ello se pretende identificar el nivel de conocimiento de la función pública que el presunto infractor tenía al momento en que realizó los hechos, a fin de poder determinar el grado de intencionalidad.

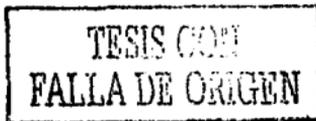
La reincidencia es el sexto elemento a considerar, toda vez que cuando ella existe tendría que considerarse como una agravante, en razón de que de ella se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandato legal.

Finalmente, se deberán tomar en consideración "el monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de obligaciones", que aunque no es un dato para graduar la sanción económica, pues ésta siempre deberá ser de dos tantos (artículo 55 de la Ley de la Materia), ayuda a determinar la gravedad del ilícito, puesto que en distintas disposiciones de la ley se hace referencia a cantidades en salarios mínimos, como en materia de prescripción.

De cualquier forma, sería conveniente que la ley fuera más explícita en las formas valoración de los anteriores elementos, estableciendo los casos y niveles de agravantes y atenuantes, a fin de eliminar al máximo la subjetividad en la valoración de cada infracción.

- Medios de defensa.-

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias. "Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías



que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa⁴².

Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite "por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.

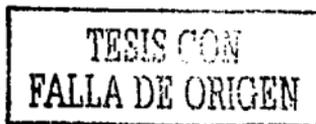
El Derecho Disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El trámite del recurso administrativo se encuentra regulado en el artículo 71 de la Ley, del cual destacan los siguientes aspectos:

Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución en que se impone la sanción.

⁴² DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO ob. cit., pág. 178.



El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

Se establece como plazos: treinta días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas con máximo, para notificarla.

Estos aspectos se ratifican con las tesis emitidas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que se citan a continuación:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- EL RECURSO DE REVOCACIÓN DEBE INTERPONERSE ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN.- Procede confirmar el desechamiento del recurso de revocación, cuando se interpuso ante la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, toda vez que en los términos del artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución impugnada.⁴³

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de nulidad, según lo establecido en el artículo 73 del mismo ordenamiento.- No es obligatorio interponer previamente el juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula (las resoluciones....podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad), debido a que la misma ley en su artículo

⁴³ Juicio No 9885/87.- Sentencia de 24 de mayo de 1988, por unanimidad de votos - Magistrado Instructor: Daniel Mora Fernández.- Secretaria Lic. Blanca Peña Aguirre RRTFF 3ª época, año I, no. 8 agosto 1988, pág. 58.

73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por si mismo clasifica el recurso como operativo.⁴⁴

En los términos en que lo pretendió el legislador, es evidente que estamos ante un procedimiento bastante ágil, puesto que la idea es que dichos recursos se resuelvan dentro de los treinta días siguientes al desahogo de las pruebas ofrecidas; sin embargo, cabe señalar que en la practica las más de las veces no se cumple con dicho término, aun y cuando las pruebas ofrecidas son casi siempre documentales públicas, y que por ello se desahogan por su propio y especial pronunciamiento, y que la autoridad emisora justifica su omisión en el hecho de que no se puede afectar la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción, o de caducidad, en su caso, por lo que en este caso sería conveniente adicionar el artículo 71 de la Ley de la Materia.

Por otra parte, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa e interponer el recurso de revocación.

A su vez, el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que el sancionado podrá promover juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso que la resolución que recaiga al recurso de revocación,

⁴⁴ Juicio No. 4972/88 - Sentencia de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de votos - Magistrado Instructor José Francisco Ramírez - Secretario, Lic. Francisco Othon Martínez Sandoval RIFC 3ª Época, Año II, No. 13, enero 1989, Pág. 45



sea contraria a sus intereses. Por tanto, podemos concluir en que la interposición de dicho recurso es optativa.

Sin embargo, la regulación del recurso de revocación en los artículos 71 y 73, en su texto original, dio lugar a confusiones, porque parecía que se trataba de dos recursos diferentes: uno, conforme al artículo 71, cuando la sanción la impone el superior jerárquico y otro, en los términos del artículo 73, para las impuestas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, al resolver el amparo directo 813/89, el 21 de junio de 1989, manifestó al respecto que "Los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (término, periodo probatorio, momento en que empieza a correr el término, requisitos para la suspensión etc), son comunes a ambos recursos, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación únicamente obedece a que ambos órganos tiene competencia para aplicar sanciones administrativas...".

Pero toda la confusión fue resuelta con la publicación del "Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en el Diario Oficial de la federación del 21 de julio de 1992, al dejar claro que se trata de un solo recurso en contra de las resoluciones dictada conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente contenido en el artículo 71 de la ley, y la opcionalidad de su interposición ante la autoridad administrativa, o la interposición del juicio ante al Tribunal Fiscal de la Federación conforme al diverso 73 de dicho ordenamiento.



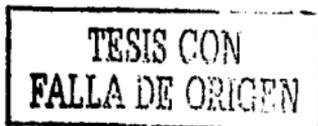
La importancia de esta reforma se confirma con el hecho de que para la aclaración del texto que anteriormente tenían los artículos 70, 71 y 73 de la ley, había sido necesaria la jurisprudencia y precedentes del Tribunal Fiscal de la Federación y la emisión de criterios por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito. Así tenemos, que fue necesario precisar que los medios de defensa a que hacían referencia los artículos 71 y 73 de la ley, aunque se trataba de dos recursos en contra de actos de distintas autoridades, sus elementos esenciales eran comunes a los dos, por lo que en esencia se estaba en presencia de un mismo medio de defensa.

En efecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el Amparo Directo 813/89 estableció que:

"Los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (términos, periodo probatorio, momento en que empieza a correr el término requisitos para la suspensión, etc), son comunes a ambos recursos, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas..."

Este criterio había sido expuesto en la tesis jurisprudencial del propio Tribunal Colegiado, que a continuación se transcribe:

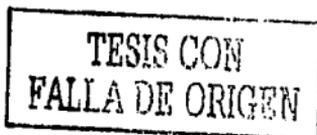
SERVIDORES PÚBLICOS, REGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES APLICADAS CON APOYO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus



disposiciones, entre otras autoridades, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal. Atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha de variar en función de quien sea la autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la Dependencia a la cual presta sus servicios, su inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, no se satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71 del cuerpo normativo invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación atento al contenido (dispositivo) del artículo 73 de aquella ley, el inconforme podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación alternativa que no se hace extensiva respecto de la procedencia de este último medio de defensa pues, de un u otra forma, el servidor público afectado se encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo.⁴⁵

REVOCACIÓN, RECURSO DE, ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- En los términos de los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación puede hacerse valer para impugnar resoluciones sancionatorias emitidas tanto por el superior jerárquico (Titular de la dependencia correspondiente o coordinador de SECTOR), como por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- En ambos supuestos se previenen

⁴⁵ Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito PRECEDENTE Amparo en revisión 1863/88 - Flora Medina Contreras - 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayan



diversas modalidades: que el recurso que se interpone en contra de actos del Superior jerárquico, debe agotarse ante dicho Superior y previamente a la promoción del juicio de nulidad del que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación.- en cambio, el recurso que se interpone en contra de las resoluciones sancionatorias emitidas por la Secretaría, debe tramitarse ante ésta y tiene la naturaleza de ser optativo, ya que el administrador no está obligado a su agotamiento, sino que puede acudir directamente a demandar la nulidad del acto administrativo de que se trate ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Pero de estas diferencias no puede inferirse válidamente que también el plazo para la interposición del multicitado recurso sea distinto: quince días tratándose de la procedencia en contra de actos dictados por el superior jerárquico y por lo que se refiere a los recursos interpuestos en contra de resoluciones dictadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuarenta y cinco días, o sea el se determina para el juicio de nulidad, toda vez que ni por analogía no por mayoría de razón es posible sostener ese argumento, en atención a que todos los elementos esenciales y secundarios de los recursos deben estar establecidos en la ley que los rige y siendo el plazo un requisito secundario, si la ley que crea el recurso no lo determina, puede interponerse en cualquier tiempo, pero no aplicarse por analogía un término contemplado para diverso recurso, en otra ley. Por otra parte, es también incorrecta la interpretación que el quejoso hace en cuanto a que el término a que alude el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es un elemento del recurso al que hace referencia el diverso numeral 73 del mismo ordenamiento, ya que no se trata de dos recursos distinto, sino de un solo, si bien con distintas modalidades. Esta conclusión tiene su apoyo en la interpretación de los preceptos de que se trata, tanto desde el punto de vista gramatical, como sistemático. En efecto: en el artículo 71 se establece la procedencia del recurso de revocación y se dispone que debe interponerse dentro de un plazo de quince días; en el artículo 73 a su vez se dispone que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad, el modificador determinado (el), hace

referencia al sustantivo (recurso) en un sentido de ser un recurso consabido, del que se ha tratado antes, que no puede ser otro que el recurso que se menciona en el artículo 71 que es en el que se previene el hecho de que ni en el artículo 73 ni en ningún otro precepto de ese capítulo II, Título tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece un trámite o procedimiento distinto al que se previene, tanto en el artículo 71, como en el artículo 72 (que contempla las formalidades para la suspensión de la ejecución del acto combatido, para la resolución del recurso de revocación). En estas condiciones, de aceptarse la interpretación del quejoso meramente literal, pues no atiende en forma alguna al contexto del artículo 73 resultaría que el legislador no previno ningún procedimiento ni requisito alguno para la procedencia del recurso en contra de actos de la Contraloría, así como que tampoco hizo referencia a la suspensión del acto reclamado, es decir, se trataría de un recurso sin procedimientos ni requisitos de procedencia. Los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en la ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (término, período probatorio, momento en que empieza a correr el término requisitos para la suspensión, etc), son comunes, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el Superior Jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas: por regla general, el superior jerárquico y en casos especiales la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según se establece en los artículos 3 y 49 a 56. Luego entonces, debe considerarse que en los artículos 71 y 72 de la ley de la materia se establece la regla general de procedencia del multicitado recurso de revocación y en el 73 un caso especial, razón por la cual el legislador sólo establece los requisitos de procedibilidad de dicho recurso en los artículos 71 y 72 y en el 73 alude a las modalidades especiales de referencia, debiéndose entender por consiguiente que el plazo y los demás requisitos esenciales y secundarios son comunes.⁴⁶

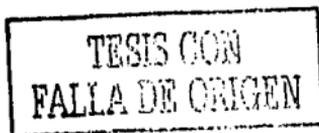
⁴⁶ Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. PRECEDENTE: Amparo directo

Por su parte, la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación estableció la jurisprudencia A-13, con la que precisó la opcionalidad en la presentación del recurso o en la interposición del juicio de nulidad, en los siguientes términos:

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION: De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste mediante recurso de revocación, ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el artículo 71, debe ser considerada como la facultad, poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no actualizarse el supuesto jurídicos de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.⁴⁷

La existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representa una ventaja para el sancionado, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado; el único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del recurso de revocación conforme a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; y en el Procedimiento Contencioso Administrativo es de 45 días siguientes a aquel en que

813/89. Rafael Ibarra Consejo 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala



haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, esto, conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

También debe ser considerado el hecho de que la suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo, según el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; aunque en el procedimiento contencioso administrativo puede tramitarse dicha suspensión mediante el incidente que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.

Es muy importante tomar en consideración que si se opta por la interposición del recurso de revocación, se debe tomar en cuenta el principio de "litis cerrada" que la jurisprudencia de la Suprema Corte determinó para estos casos, de tal forma que cuando se pretenda impugnar la resolución recaída en el recurso administrativo, no será posible hacer valer nuevos o diferentes argumentos de los que fueron inicialmente planteados. Por tanto, desde la interposición del recurso deben hacerse todos los planteamientos de defensa que puedan proceder. La jurisprudencia de referencia, número 23/92, dice a la letra:

TRIBUNAL FISCAL, SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS. Aun cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen en todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no exista disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en el juicio de nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los cuestionamientos que fueron materia del recurso

¹¹ Contradicción de precedentes 6/89 7214/88. Resuella en sesión de 25 de septiembre de 1990

administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud del órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esta disposición con los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los principios de preclusión y definitividad se desvirtuarían al obligar o permitir que la Sala Fiscal analice todo lo que el actor aduzca en la demanda de nulidad, aún cuando no lo haya planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atender sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras no tendrían razón de existir los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen.⁴⁸

El problema que puede presentar la elección de la vía ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es que mientras transcurre el término para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción, sin que exista la posibilidad legal de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

Por su parte, el juicio de nulidad se sustanciará ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que corresponda, en razón del domicilio fiscal del servidor público sancionado, y conforme al procedimiento que al efecto se establece en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, tal como lo señala el artículo 11 de la Ley Orgánica del referido Tribunal, aunque en algunos casos pueden presentarse problemas para determinar cuál es el domicilio fiscal del servidor público, por falta de actividades de éste, y aunque se establece

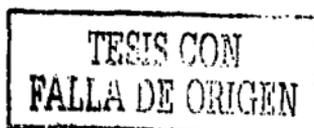
⁴⁸ Contradicción de Tesis 23/92. Entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiado en Materia Administrativa de Tercer Circuito. 16 de marzo de 1993. Mayoría de 4 votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Rolando González Licóna.

el domicilio fiscal de los contribuyentes, no debemos olvidar que puede darse el caso de que el sancionado no quede incluido en los sujetos obligados a obtener su Registro Federal de Contribuyentes, por no ser de los sujetos que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligados a expedir comprobantes fiscales, en los términos del artículo 27 del referido Código Fiscal de la Federación.

Con relación al cumplimiento de las sentencias que se dicten a favor de los servidores públicos, se precisó que la restitución en el goce de los derechos estará a cargo de la dependencia o entidad en la que estos presten o hayan prestado sus servicios, ya que no obstante que las prestaciones económicas son a cargo del patrón, en diversos juicios se llegó a condenar a la Secretaría de la Contraloría al pago de salarios caídos, cuando por instrucciones de ésta, había sido destituido algún servidor público, al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la jurisprudencia 6/92, en la que determinó:

DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ESTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN.

Si en el juicio laboral en el que intervenga la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se concluye que el despido fue injustificado porque la orden de destitución del servidor público fue anulada a través del juicio administrativo correspondiente, la responsabilidad del conflicto debe recaer tanto en el patrón, como en la citada Secretaría, aunque entre ésta y el servidor público, actor en el juicio laboral, no exista relación de trabajo; en efecto, dicha responsabilidad debe recaer sobre el patrón, específicamente para que reinstale al trabajador, y en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para el pago de salarios caídos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con el 123, fracción XXII, de la Constitución Federal y 48 de la Ley Federal del Trabajo, puesto que el



patrón no despidió por su voluntad al servidor público, sino por una orden de la expresada Secretaría, que tienen la obligación legal de acatar.⁴⁹

Precisamente, después del establecimiento de esta jurisprudencia se promovió la reforma al referido artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de establecer que la restitución en el goce de los derechos de que hubiere sido privado el servidor público estará a cargo de la dependencia o entidad e que el servidor público preste o haya prestado sus servicios.

También se presenta el caso de que las prestaciones eminentemente laborales, como es la restitución en el empleo y el pago de los salarios caídos caen fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, como ha sido resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, según se puede apreciar en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación de enero-junio de 1988, páginas 586, que señala.

REINSTALACIÓN, ACCIÓN DE COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL.- La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, es de la Junta Federal y no del Tribunal Fiscal, en razón de que son de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo, que conoce del control de legalidad de los autos y resoluciones de las autoridades del ramo en los términos de los artículos 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal aludido; tanto más cuanto, que conforme a los preceptos invocados, al referido Tribunal Fiscal únicamente compete determinar la validez o nulidad de las

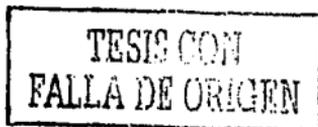
⁴⁹ Contradicción de tesis 52/90. Suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo y el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo. 17 de febrero de 1992. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario Guillermo Loreto Martínez.

resoluciones administrativas, lo que significa que no es plena su jurisdicción, por lo que sus sentencias son únicamente declarativas, y por ello no son susceptibles de ejecutarse. En este orden de ideas, es correcta la determinación de que corresponde a la junta seguir conociendo de un conflicto laboral planteado, cuando se promueva la inhibitoria, sin un trabajador ejercita la acción de reinstalación, ya que se trata de una competencia constitucional que encuentra su apoyo de origen en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les otorga capacidad para conocer de los conflictos derivados de las relaciones obrero-patronales a los Tribunales de Trabajo, por lo que debe entenderse que un tribunal de determinado fuero únicamente está autorizado para juzgar de la materia para la que fue creado y por ende, la junta siempre conocerá de los conflictos de trabajo.⁵⁰

2.4. JURISPRUDENCIA QUE OBLIGA A LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS A RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

La jurisprudencia no es otra cosa sino la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, se trata de la norma misma definida en sus alcances a través de un procedimiento que desentraña su razón y finalidad; y de conformidad con el principio de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional en su primer párrafo, las autoridades están obligadas a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto de molestia, o sea que deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de mismo. Por lo tanto, es obvio que para cumplir con esta obligación constitucional, toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo de modo que ésta ha sido interpretada con fuerza obligatoria por los

⁵⁰ Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito Amparo en revisión 790/87 - Petróleos Mexicanos - 26 de enero de 1988 - Unanimidad de votos.- Ponente Rafael Barreto Pereira - Secretario Vicente Ángel González.



órganos constitucional y legalmente facultados para ello. De lo que se concluye que todas las autoridades, incluyendo las administrativas, para cumplir cabalmente con el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional, han de regir sus actos con base en la norma, observando necesariamente el sentido que de la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia. En ese orden de ideas, se establecen en el presente apartado, los diversos criterios jurisprudenciales que contemplan en su contenido la aplicación de la Garantía de Audiencia, tema central del presente análisis, y que constituyen interpretaciones sustentadas de la ley, y que deberán ser observadas en la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título III, por los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que



habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.⁵¹

AUDIENCIA, REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA RESPETAR LA GARANTIA DE. No basta que una persona sea llamada a determinado procedimiento para considerar que con ello se respeta la garantía de audiencia, sino que es necesario que en el mismo se aprecien las pruebas aportadas y se tome en cuenta lo que haga valer en defensa de sus derechos, aduciéndose las razones concretas por las cuales se desechan, en su caso, esas pruebas o se desestiman los argumentos hechos valer.⁵²

AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION IMPUGNADA NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la propia autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato

⁵¹ Semanario Judicial de la Federación Séptima Época Instancia: Segunda Sala Tomo 193-198 Tercera Parte Página 65

⁵² Amparo en revisión 1411/83 Librado Mentloza González 24 de abril de 1985 Unanimidad de 4 votos Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volúmenes 181-186, pág. 48. Amparo en revisión 2525/83 Mario Felipe Arce Leja y otra 2 de abril de 1984 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez

imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.⁵³

AUDIENCIA, GARANTIA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. En materia administrativa en general, y especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República. El artículo 27, fracción XI, inciso a), de la propia Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal hacerse cargo de la actividad gubernamental en materia agraria, por conducto de la dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias; tal atribución se ejerce sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque la constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal.⁵⁴

AUDIENCIA, GARANTIA DE. La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos respetando los procedimientos que lo contengan, tienen la obligación de dar oportunidad a los agraviados para que expongan lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica que se otorgue a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones

⁵³ Amparo en revisión 2000/83. línea Meza Naranjo y otros, en representación del ejido denominado El Mezquitillo, perteneciente a la Sindicatura de Costarrica, municipio de Cutlacan, Sinaloa. Mayoría de 4 votos. 19 de junio de 1986. Engrose Victor Manuel Franco Pérez Disidente. Guillermo Guzmán Orozco Séptima Época. Séptima Parte Volúmenes 199-204, pág. 358. Amparo en revisión 6467/81. Sucesión a bienes de Manuel Valdez Enciso. 7 de octubre de 1985. Mayoría de 3 votos. Ponente. Victor Manuel Franco Pérez Disidente. Guillermo Guzmán Orozco

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época Sala Auxiliar, Tomo 217-228 Séptima Parte, pág. 66.

de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos.⁵⁵

AUDIENCIA, GARANTIA DE. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida

⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación Oclava Época Instancia Tribunales Colegiados de Circuito Tomo VII Enero Página 153 Amparo en revisión 639/80 Comisariado ejidal del poblado denominado "Creel", municipio de Bocoyna, Chihuahua 2 de julio de 1981 Unanimidad de 4 votos Ponente Jorge Mártilu Volúmenes 127-132, pág. 53 Amparo en revisión 4015/78 Pedro Reséndiz Martínez y otro (acumulados) 25 de octubre de 1979 Unanimidad de 4 votos Ponente Arturo Serrano Robles

sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.⁵⁶

GARANTIA DE AUDIENCIA, EL HECHO DE CITAR AL PROCEDIMIENTO NO IMPLICA RESPETO A LA. No basta para considerar que sea respetada la garantía de audiencia, que una persona haya sido llamada a determinado procedimiento, sino que es necesario que la autoridad administrativa previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, dé oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere pertinente en defensa de sus intereses, lo anterior implica inclusive que se otorgue al afectado un término prudente para que conozca claramente las prestaciones de la misma y aporte las pruebas que estime pertinentes para defender sus derechos, y si la autoridad correspondiente no acredita por ningún medio tal circunstancia, debe considerarse que violó en contra del quejoso la garantía de audiencia.⁵⁷ **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

GARANTIA DE AUDIENCIA. SE INTEGRA NO SOLO CON LA ADMISION DE PRUEBAS, SINO TAMBIEN CON SU ESTUDIO Y VALORACION. La garantía de audiencia a que se refiere el texto del artículo 14 constitucional se integra, no solo admitiendo pruebas de las partes sino, además, expresando las razones concretas por las cuales, en su caso, dichas probanzas resultan ineficaces a juicio de la responsable. Por ello, si la resolución que puso fin a un procedimiento fue totalmente omisa en hacer referencia alguna a las pruebas aportadas por la hoy quejosa es claro que se ha cometido una violación al precepto constitucional invocado, lo que da motivo a conceder el amparo solicitado, independientemente de si el contenido de tales probanzas habrá o no de influir en la resolución final por pronunciarse. Tal criterio, que se armoniza con los principios jurídicos que dan a la

⁵⁶ Amparo directo 513/90. Dulces y Chocolates Alejandra, S.A. 5 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Gongora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán. Semanario Judicial de la Federación Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo V. Segunda Parte. 1. Página 223.

⁵⁷ Amparo en revisión 373/89. Clara Zárate González. 6 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez. Semanario Judicial de la Federación Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo V. Segunda Parte. 1. Página 224.

autoridad administrativa la facultad de otorgarle a las pruebas el valor que crea prudente, es congruente, además, con la tendencia jurisprudencial que busca evitar la sustitución material del órgano de control constitucional, sobre las autoridades responsables, en una materia que exclusivamente les corresponde como lo es, sin duda, la de apreciación de las pruebas que les sean ofrecidas durante la sustanciación del procedimiento.⁵⁸ **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

GARANTIA DE AUDIENCIA, VIOLACION DE LA. Si el oficio con el que se inició el procedimiento en contra del quejoso no le fue notificado personalmente, no estuvo en aptitud de defenderse y aportar en su caso las pruebas que a sus intereses conviniera, por lo que la emisión de los créditos respectivos resulta ilegal al haberse privado al quejoso de la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal.⁵⁹ **TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.**

GARANTIA DE AUDIENCIA. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PROVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a algunos de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14

⁵⁸ Amparo en revisión 103/80 Titingier Compagnie Commerciale et Viticole Champenoise, S.A. 20 de marzo de 1990 Unanimidad de votos Ponente Genaro David Góngora Pimentel Secretario Alberto Pérez Dayán. Semanario Judicial de la Federación Oclava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tomo I Segunda Parte-1 Página 319

⁵⁹ Amparo en revisión 646/87 Rosalino Santiago Hernández López 4 de febrero de 1988 Unanimidad de votos Ponente Robustiano Ruiz Martínez Secretaria Ruth Ramírez Nuñez Semanario Judicial de la Federación Oclava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tomo IX-Abul Página 511



constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.⁶⁰ **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

AUDIENCIA, GARANTIA DE. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida

⁶⁰ Amparo en revisión 406/91 Ofelia López Bravo 1o de octubre de 1991 Unanimidad de votos. Ponente Gustavo Calvillo Rangel Secretario José Mario Machorro Castillo Amparo en revisión 192/91 Herminelinda Mirón Santos 14 de mayo de 1991 Unanimidad de votos. Ponente Gustavo Calvillo Rangel Secretario José Mario Machorro Castillo Amparo en revisión 143/88 Hector Santiago Chapell Rodríguez 25 de mayo de 1988 Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen Secretario: Enrique Cuspín Campos Ramírez Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917- 1985, Oclava Parte, Tesis 66, página 112. Semanario

sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.⁶¹ **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

CONFESION, RETRACTACION DE LA. ALCANCE DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA AL RESPECTO. La confesión judicial es factible de constituir prueba plena, con los requisitos que determina el artículo 249 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. No obstante, el simple hecho de una confesión no siempre conforma esa prueba plena; cuando el acusado se retracta, se abre la posibilidad de que conforme a las pruebas que aporte, que son a su cargo, se acredite la ausencia de alguno de los requisitos a que se refiere al precepto legal antes anotado; pero para que ello ocurra, es necesario que en respeto a la garantía de audiencia se le dé la oportunidad de allegar los elementos probatorios relativos, dado que la garantía referida no se entiende como el simple derecho de ser escuchado, sino que se complementa con la facultad de probar lo que se diga.⁶²

GARANTIA DE AUDIENCIA, ALCANCE DE LA. Para el debido cumplimiento de las formalidades esenciales de todo proceso, ya sea administrativo o judicial, no basta conceder al afectado la oportunidad de ser oído, sino que es indispensable que se le permita rendir pruebas en defensa de sus intereses; pues de impedirsele, arbitrariamente, el derecho de hacerlo, la audiencia otorgada carecería de sentido. Por tanto, la falta de desahogo de las pruebas legalmente ofrecidas implica la inobservancia de una formalidad esencial del procedimiento

Judicial de la Federación Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tomo VII-Enero Página: 153

⁶¹ Amparo directo 513/90. Dulces y Chocolates Alejandra, S.A. 5 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán. Semanario Judicial de la Federación Séptima Época Instancia Primera Sala Tomo 145-150 Segunda Parte Página 72.

⁶² Amparo directo 5366/70. Jorge Emilio Guerrero Morales. 7 de enero de 1981. 5 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecon. Semanario Judicial de la Federación Séptima Época Instancia Segunda Sala Tomo 175-180 Tercera Parte Página 65.

que hace nugatorio el derecho de defensa, mutilando así un aspecto fundamental de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.⁶³

AUDIENCIA, VIOLACION A LA GARANTIA DE. En los procedimientos administrativos que se siguen para sancionar las faltas de los servidores públicos del Estado de Jalisco, es menester que estos últimos estén presentes en el momento en el cual se reciben las declaraciones de los testigos que deponen en su contra, para que aquellos estén en posibilidad de rebatir el dicho de los declarantes, por lo que si no se citó a los quejosos para tal evento, es obvio que se les dejó en estado de indefensión, violándose en su perjuicio la garantía de audiencia y defensa a que alude el artículo 14 constitucional.⁶⁴ **TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.**

GARANTIA DE AUDIENCIA, COMO DEBE SATISFACERSE. Si de la orden de clausura no se desprende que previamente a su ejecución se hubiera notificado al quejoso, dándole a conocer las causas legales de la misma, señalando los preceptos legales aplicables y los hechos concretos a efecto de que hubiera oportunidad de probar y alegar lo que a sus intereses conviniera, sino que al ejecutarse sólo se le pide la licencia y se le practica una visita para dar fe de los hechos, se violan en perjuicio del quejoso las garantías individuales que otorgan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.⁶⁵ **TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.**

AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA. La garantía de audiencia

⁶³ Semanario Judicial de la Federación Séptima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tomo. 217-228 Sexta Parte Página: 114

⁶⁴ Amparo directo 613/86 Alejandro Genaro Ramos Vergara y coagraviados. 25 de noviembre de 1986 Unanimidad de votos. Ponente: Rogelio Camarena Cortés. Semanario Judicial de la Federación Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tomo 1 Segunda Parte: 1 Página: 319

⁶⁵ Amparo en revisión 727/87 Luis López G. de Castellanos. 4 de marzo de 1988 Unanimidad de votos. Ponente: Robustiano Ruiz Martínez. Secretaria: María Olivia Luna Pérez Semanario Judicial de la Federación Séptima Época Instancia: Segunda Sala Tomo 199-204 Tercera Parte Página: 85

consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa misma defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoyó para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.⁶⁶

AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA. De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las

⁶⁶ Semanario Judicial de la Federación Séptima Época Instancia Pleno Tomo 115-120 Primera Parte Página

razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto.⁶⁷

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁶⁷ Amparo en revisión 849/78 Oscar Fernández Garza 14 de noviembre de 1978 Unanimidad de 18 votos
Ponente: Mario G. Rebolledo
Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 9, pág. 31 (segunda tesis relacionada)

CAPITULO III

LA INEXACTA APLICACIÓN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

3.1. VIOLACIONES A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO, COMETIDAS DURANTE LA AUDIENCIA PRACTICADA POR EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A SERVIDORES PÚBLICOS DE LA MISMA, EN RELACIÓN CON LO ESTIPULADO EN EL ARTÍCULO 159 DE LA LEY DE AMPARO.

El presente estudio como ha quedado demostrado a lo largo de su desarrollo, tiene como objeto esencial, el de establecer las infracciones en que el Órgano de Control Interno en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incurre al instruir el procedimiento administrativo de responsabilidades regulado por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, afectando las esferas jurídica de intereses de los servidores públicos adscritos a esa Dependencia; y específicamente durante la audiencia prevista en la fracción I de dicha disposición legal, diligencia que dicha autoridad administrativa ha utilizado inquisitoriamente para responsabilizar a los servidores públicos, pues en lugar de considerarla como lo que es, el otorgamiento de la garantía de audiencia, la usa para allegarse de mayores elementos que confirmen la responsabilidad administrativa de los señalados como presuntos responsables, es decir, para dicho órgano de control existe la premisa de que desde el momento en que se inculpa a un servidor público, este es responsable, faltando únicamente determinar cual de las sanciones establecidas por el artículo 53 de la Ley de la materia, corresponde aplicar.

El artículo 159 de la Ley de Amparo, establece literalmente lo siguiente:



"ART. 159.- *En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se consideraran violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:*

I. Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;

II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;

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

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

V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviera derecho con arreglo a la ley;

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

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

IX. Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes

substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

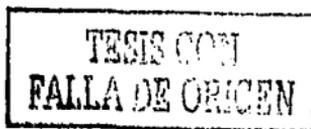
X. Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente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

XI. En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda".

Como puede observarse, dicho precepto legal señala todas aquellas circunstancias por las que se considerará que en un juicio seguido ante tribunal civiles, administrativos, o del trabajo, se considerara que se infringen las disposiciones que regulan el procedimiento, al afectarse las defensas del procesado.

Para el caso específico del procedimiento administrativo de responsabilidades que se instruye en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que constituye la materia de este estudio, es de establecerse que de las violaciones que se señalan en el artículo transcrito, regularmente se presentan las contenidas en las fracciones I, III y VIII, toda vez que se incurre en situaciones como las que se señala a continuación:

En el citatorio que se gira a los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos, para la celebración de la audiencia que prevé la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien es cierto que cumple con los requisitos de señalar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; en muchas ocasiones no se precisan



todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se les atribuyen, por lo que no se establecen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que les permitan ubicar en tiempo y forma los hechos, para estar en aptitud de desvirtuarlos; es decir, la autoridad señalada se limita a realizar las imputaciones de manera ambigua, sosteniendo en todo momento la supuesta comisión, sin motivar y fundamentar debidamente sus argumentos, en la mayoría de las veces resultan ser consideraciones meramente subjetivas, sin su debido soporte legal y documental, al no enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales supuestamente infringidos precisando los artículos y fracciones; mismos que tendrían que relacionarse con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por ser donde se establece el catálogo de obligaciones de los servidores públicos; aunado a lo anterior, en ocasiones se omite señalar en el citatorio el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico que se presume causado, y que sin embargo, se aplica como sanción económica al emitir la resolución correspondiente; lo anterior, evidentemente resulta violatorio de la garantía de audiencia del presunto responsable, y constituye infracción a lo establecido en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, se observa que en el procedimiento disciplinario que se analiza, la autoridad instructora, en repetidas ocasiones pasa por alto que los presuntos responsables tienen derecho a ofrecer pruebas, tal como lo dispone la fracción I del artículo 64 de la Ley de materia, y que las mismas podrán ser todas aquellas que la ley reconoce como tal, es decir:

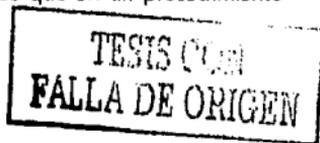
- La confesión
- Los documentos públicos;
- Los documentos privados;
- Los dictámenes periciales;
- El reconocimiento o inspección judicial;

- La testimonial;
- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- Las presunciones

No obstante lo anterior, en el Órgano de Control Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incurren en omisiones como no admitir pruebas legalmente ofrecidas por los presuntos responsable, como el caso de los dictámenes periciales, mismos que regularmente son desechados, sin establecer que la verdadera causa de su desechamiento es la de no tener la disponibilidad de un presupuesto para contratar los servicios periciales necesarios para algunos asuntos; lo que evidentemente no es responsabilidad del oferente, y sin embargo viene a conculcarle sus derechos más esenciales, como lo son los de legalidad y seguridad jurídica.

Asimismo, se observa la omisión en que incurre el multicitado Órgano de Control, en razón de que no se precisa en ningún momento que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; además de que dichos expedientes regularmente no se encuentra debidamente integrados con todos aquellos documentos que, no obstante, servirán a la autoridad para soportar su resolución que muchas de las veces son sancionatorias; lo que demuestra el estado de indefensión en que se deja a los servidores públicos sujetos a procedimiento disciplinario.

Por todo lo anterior, cabe agregar que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la Ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezcan un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que se establezca en ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento

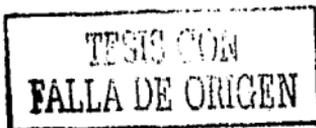


administrativo puede haber la posibilidad de que se escuche al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse.

Haciendo un análisis profundo de la garantía de audiencia, a fin de determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir con el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que pudieran resultar afectados de sus derechos.

Si bien es cierto que el servidor público por el sólo hecho de tener tal carácter está sometido a diversas exigencias y entre ellas al cumplimiento a su máxima expresión de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y cuya trasgresión lo hacen incurrir en responsabilidad administrativa y por tanto pudiera hacerse acreedor a una sanción disciplinaria; y que dicha responsabilidad administrativa descansa en el establecimiento de un catálogo de obligaciones al cual deben sujetarse los servidores públicos en relación con sus deberes funcionales, cuyo incumplimiento presupone la instauración y substanciación de un procedimiento disciplinario cuyo objeto es hacer efectiva la responsabilidad administrativa en que pudieran haber incurrido los servidores públicos, imponiendo al infractor, según sea el caso, sanciones tales como: apercibimiento, amonestación, suspensión del empleo cargo o comisión, sanción económica, destitución o inhabilitación.

Pero es muy cierto también, que el procedimiento disciplinario de responsabilidades contenido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, adolece por necesidad de la tendencia de ser asimilado a los procedimientos judiciales; esto, **derivado de la**



inexistencia de un derecho procesal administrativo, por lo que resulta indudable que dicho procedimiento administrativo necesita de sus propios procesos, resultando siempre inapropiado adaptar ordenamientos jurídicos ajenos a la materia, dado que únicamente originan confusiones.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un catálogo en el que se asientan las obligaciones que todo servidor público tendrá, mismas que en su mayoría son ambiguas, amplias e imprecisas además de no indicar o señalar las sanciones disciplinarias que deben imponérselas, en cada caso, a quienes las han incumplido, ni la graduación de las mismas.

La forma como la autoridad administrativa se hace sabedora de la posible comisión de faltas administrativas será por su actuación de oficio o bien mediante los medios llamados quejas o denuncias; formas que originan el ejercicio del poder disciplinario cuando se estime necesario, oportuno u conveniente, sin embargo, nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Título Tercero, es omisa en cuanto a los requisitos de forma y fondo que deben revertir dichos comunicados.

Por lo que en conclusión debe establecerse, que el inicio del procedimiento administrativo disciplinario lo constituye el llamamiento que la autoridad administrativa hace al servidor público en base a la presunta responsabilidad que se le imputa, para lo cual, invariablemente deberá estar revestido de todas aquellas garantías constitucionales de carácter instrumental que establecen las formas y procedimientos a que deben sujetarse las autoridades, para poder invadir libremente la esfera jurídica de intereses de toda persona o bien para el objeto de respetar a su máxima expresión el orden jurídico establecido en cualquier estado de derecho, sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es omisa al respecto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dicho ordenamiento legal es omiso en cuanto a los medios probatorios de que pueden valerse tanto la autoridad administrativa como el servidor público, ya sea para acreditar la comisión de los hechos denunciados o bien para desvirtuar la responsabilidad en la comisión de las faltas administrativas o la inexistencia de las mismas. De igual forma es omiso en cuanto a la valorización y procedimientos que tiendan a su desahogo.

Se ha entregado en forma absoluta a la autoridad administrativa la facultad de apreciar discrecionalmente si los hechos denunciados han quedado o no debidamente comprobados circunstancia que origina en la mayoría de los casos arbitrariedades.

Acreditada la comisión de hechos, que importe a su vez faltas administrativas, corresponde a la autoridad disciplinaria imponer al servidor público señalado como trasgresor la imposición de sanciones disciplinarias, haciendo pública su determinación y manifestando el contenido de su fallo, dando por concluido el procedimiento disciplinario.

No existe en el ámbito jurídico aplicable, reglamentación precisa respecto a las circunstancias atenuantes o agravantes de responsabilidad administrativa, por lo que la autoridad disciplinaria goza de la más amplia facultad para evaluar sobre las mismas, al igual que para imponer la medida o medidas disciplinarias que juzgue pertinentes; asimismo, existe una falta de regulación, respecto de las circunstancias que pudieren eximir al presunto infractor de responsabilidad administrativa.

Por lo que es evidente que se ha establecido un procedimiento inquisitorial al ser el mismo Órgano Administrativo Disciplinario quien conoce, juzga y resuelve sobre la existencia o no de responsabilidad administrativa.



Se atenta contra el principio de seguridad jurídica, toda vez que el Órgano Administrativo Disciplinario no esta estructurado como un tribunal jurisdiccional y sin embargo actúa como tal.

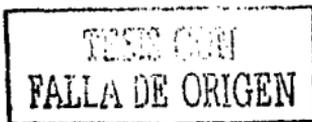
Todo lo anterior refleja una falta técnica legislativa que propicia en la mayoría de los casos, la comisión de arbitrariedades e injusticias por parte de la autoridad sancionadora al tener la discrecionalidad plena y absoluta para juzgar sobre la presunta responsabilidad administrativa en que se incurra, y que ha quedado patente en el desarrollo del presente estudio.

3.2 CONSECUENCIAS LABORALES Y ECONÓMICAS QUE PUEDE GENERAR LA VIOLACIÓN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

En principio debemos tener en claro que el sistema de responsabilidades en el servicio público tiene su origen constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores, pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa y la determinación de la responsabilidad en esta naturaleza y no cae en el campo laboral.

La aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, lejos de oponerse al estatuto laboral de los servidores públicos, resulta complementaria, según se desprende de lo observado en el último párrafo del primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que expresa que independientemente de las disposiciones que establece la Ley, quedan reservados los derechos de los trabajadores.

Por lo tanto, se concluye que en la aplicación del sistema de responsabilidades se preservan los derechos laborales, esto se entiende mejor si se toma en cuenta que la legislación del trabajo burocrático ha adoptado como principio general que

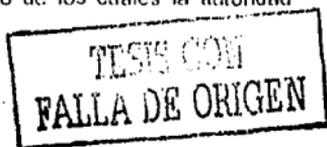


rige el estatuto jurídico, el que los trabajadores al servicio del estado deban ser protegidos por el Estado, de manera que los empleados de confianza que están fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general y, consiguientemente, los preceptos que determinan cuales son los empleos de confianza son limitativos; de esta manera, cuando se instrumenta un procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos de confianza lejos de lesionar sus derechos laborales, se le concede una instancia, con su respectiva garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses.

En cuanto a los servidores públicos de base, la instrumentación del procedimiento administrativo en todo momento salvaguarda los derechos laborales, pues la resolución que en estos casos recae al final del procedimiento, no menoscaba el ejercicio de los derechos laborales de dichos servidores públicos, ya que ésta no los priva de estos, sino que constituye el inicio para demandar ante los tribunales del trabajo que corresponda, el cese o destitución de los servidores públicos, apegándose a las Leyes de la materia.

No obstante lo anterior, también debemos tener presente que al ser violada la garantía de audiencia, sus consecuencias no serán susceptibles de ser subsanadas de forma inmediata, pues si derivado del procedimiento en el que se aplicó de forma indebida dicha garantía a un servidor público, se genera alguna de las sanciones contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, atendiendo a las características de la norma jurídica, cuyo punto distintivo con las demás normas es la coercibilidad, entendiendo por esto el empleo de la fuerza física para obligar al cumplimiento de la norma; es evidente que necesariamente tendrá que surtir sus efectos, lesionando inevitablemente la esfera jurídica de intereses del sancionado.

El jurista Don Gabino Fraga establece que: "Las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad



administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes, de la referida autoridad.”⁶⁸

En el caso de este trabajo es necesario establecer las consecuencias que generaría la violación a la garantía de audiencia en un procedimiento administrativo disciplinario que se regula en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; estos efectos se producen directamente a la persona sujeta a un procedimiento disciplinario, y a nuestro juicio se configuran al momento de la imposición de alguna de las sanciones que se pueden imponer por violación a las obligaciones de lo servidores públicos.

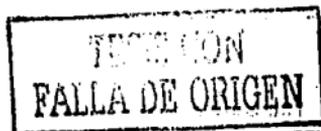
Los efectos que puede producir un procedimiento administrativo de imposición de sanciones, como se le denomina en el artículo 64 de la Ley de la Materia, se resumen en: no encontrar elementos para emitir una resolución sancionadora o en su defecto emitir una sanción de las que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla en su artículo 53.

El artículo 53 dice:

“Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

⁶⁸ FRAGA, GABINO. ob. cit., pág 378.



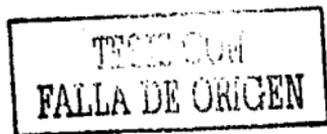
Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años, si el momento de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez hasta veinte años si excede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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de Contraloría en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado".

Para la aplicación de las sanciones descritas, la misma ley nos marca un procedimiento que es necesario seguir, este procedimiento se encuentra en su artículo 64 y que ha quedado señalado dentro del cuerpo de este trabajo.

Es necesario tomar en consideración algunas características del infractor para la aplicación de las sanciones, de tal manera que la sanción más que justa sea equitativa al infractor y a las consecuencias de la violación, característica que permite a quien sanciona un aspecto subjetivo pero humano de impartir justicia aplicada al caso concreto como lo marca el artículo 54:



"Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

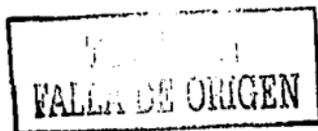
- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir este tipo de prácticas que infrinjan de cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución
- V. La antigüedad en el servicio
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

Es necesario para que quede claro que hay imposición de sanciones que se podrán hacer o ser aplicables por el inmediato superior jerárquico como podrán ser:

- a) El apercibimiento
- b) La amonestación
- c) La suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no mayor de tres meses.

La destitución del empleo, cargo o comisión ésta última práctica tratándose de trabajadores de confianza se aplicará por el superior jerárquico pero tratándose de trabajadores de base deberá sujetarse el procedimiento que la ley aplicable de la materia establece.

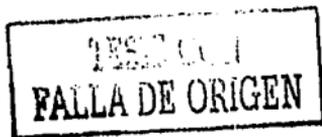
La inhabilitación será aplicable solo por resolución que dicte la autoridad competente o por lo que hace a las sanciones económicas, éstas podrán ser aplicadas por el superior jerárquico no rebasen el equivalente a 100 veces del



salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y cuando sean superiores a ésta cantidad será competente para aplicarlas la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es conveniente comentar a manera de crítica que la sanción correspondiente a la suspensión es violatoria en la forma en la que lo establece o que aparentemente queda contemplado en la ley que faculta al superior jerárquico a suspender no menos de 3 días ni más de 3 meses, al servidor público violador de algunas de las obligaciones del artículo 47 de esta ley, pero es necesario establecer que tratándose de trabajadores de base existirán un conflicto muy fuerte de leyes que si bien es cierto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no está reglamentado el tiempo por el cuál se puede sancionar a un trabajador también es cierto que es de aplicación supletoria por manifestación expresa, la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "a" del 123 constitucional, que establece que por falta administrativa se podrá suspender al trabajador hasta por 8 días, luego entonces existe conflicto de leyes cuando se imponga como sanción a un trabajador una sanción superior a los 8 días.

Por otra parte es necesario establecer que hay sanciones que para su aplicación se deberán seguir procedimientos bien determinados en las leyes laborales ya que la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 53 antes comentado, se deberán aplicar sin perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores, en ese mismo orden de ideas tenemos que manifestar que tratándose de prestadores de servicios éstos no deberán considerarse como trabajadores y por lo tanto se genera la duda si son prestadores de servicios cuya relación emana de un contrato civil deber de ser considerados sujetos de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o no, considerando que en el mayor de los casos para su resolución debemos remitirnos a quien se debe de considerar servidor público, que ya fue tratado y comentado en este trabajo.



3.3 LA CONVENIENCIA DE ADICIONAR AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO UN PROCEDIMIENTO INDEPENDIENTE EN EL QUE SE CONTENGAN TODAS LAS FORMALIDADES ESENCIALES DE UN PROCEDIMIENTO, EVITANDO QUE SE DAÑEN LOS INTERESES JURIDICOS DEL INculpADO.

El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, requiere de una reglamentación autónoma que abarque todas las cuestiones esenciales y propias que este procedimiento por su naturaleza requiere, con el que se cumplan las finalidades de un procedimiento administrativo "sui generis", en el cual se encuentran involucrados de manera por demás importante y a diferencia de otros procedimientos, cuestiones tales como la renovación moral de la sociedad, la credibilidad hacia nuestros gobernantes y el ejemplo que se le debe demostrar a los gobernados de justicia, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismo que deben imperar en nuestra sociedad y que desde luego deben surgir del ejemplo de los gobernantes.

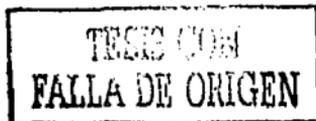
A decir de Don Gabino Fraga, como reglamento podemos definir lo siguiente:

"Una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo".⁶⁹

Para poder determinar la naturaleza jurídica del reglamento debemos analizar tanto su aspecto formal como material.

Desde el punto de vista formal, el reglamento es un acto administrativo, ya que emana del Presidente de la República como titular del poder ejecutivo.

⁶⁹ Ibidem, Pág 104.



Ahora bien, desde el punto de vista material, el reglamento se identifica con la ley, ya que este constituye un acto legislativo que "como todos los de su indole crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales"⁷⁰

Como se desprende de la definición que se dio sobre el reglamento, estos son emitidos por el poder ejecutivo (más específicamente por su titular), en uso de una facultad propia la cual encuentra su fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que a la letra establece:

"Artículo 89 las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

*I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"*⁷¹

Analizando la fracción anterior se desprenden las siguientes facultades:

- Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión
- Ejecutarlas
- Proveer en la esfera administrativa su exacta observancia.

- Promulgar significa etimológicamente, "llevar al vulgo, a la generalidad el conocimiento de una ley"⁷², es decir, por la promulgación el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir.

La ejecución de una ley, consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos la ley del Congreso.

⁷⁰ TENA RAMÍREZ, FELIPE *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa México, pág 106.

⁷¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa México, 1998

⁷² TENA RAMÍREZ, FELIPE ob cit. pág 466



La palabra proveer significa: "Poner los medios adecuados para llegar a un fin"⁷³, lo cual quiere decir, que el Presidente de la República tienen la facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, tales medios tienen que ser de la misma naturaleza que la ley.

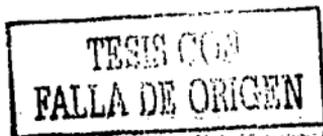
Ahora bien, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes significa: "La competencia para la realización de los actos que faciliten la ejecución pero que no son la ejecución de la misma".⁷⁴

Asimismo, la facultad reglamentaria que se señala en el artículo 89 fracción I, no se establece de manera expresa, sino que esta se desprende de las interpretaciones tanto doctrinarias como jurisprudenciales que se han hecho del artículo en cuestión, lo cual sumado a lo que establecen algunos artículos de la Constitución, nos han llevado a aceptar el hecho de que la Constitución no rechaza sino que al contrario, admite implícitamente la existencia de los reglamentos.

Una vez establecida esta facultad, podemos señalar que su ejercicio depende única y exclusivamente de la discreción del poder ejecutivo representado por el Presidente de la República, por lo cual queda por demás claro, que en ningún supuesto (ni por delegación de la ley) puede un funcionario perteneciente a cualquiera de los poderes hacer uso de esta facultad.

Como principio general, la Constitución establece, que los reglamentos expedidos por el ejecutivo tienen que referirse únicamente a las leyes del Congreso de la Unión, y en consecuencia la facultad reglamentaria del ejecutivo no puede tener por objeto preceptos constitucionales, pues la reglamentación de éstas incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución mismas que son expedidas por el Congreso de la Unión.

⁷³ FRAGA, GABINO. Ob cit. Pág 110.



De igual manera, tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley.

En términos generales llamamos a los reglamentos que cumplen con lo anterior "Reglamentos Heterónomos"

Asimismo, existen otra clase de reglamentos conocidos como "Reglamentos Autónomos", los cuales encuentran su fundamento en lo que como excepción señala nuestra Constitución en el artículo 21, el cual establece la autonomía de los reglamentos de policía, al mencionarlos directamente en lugar de citar la ley en caso de que esta existiera.

Por lo demás, los llamados reglamentos autónomos cumplen con la función de todo reglamento, detallando en la esfera administrativa las normas básicas de un ordenamiento superior, nada más que, "tratándose de los reglamentos autónomos no se reglamenta una ley, sino el artículo de la Constitución que excepcional y expresamente esta así lo dispone".⁷⁵

Por último, es importante señalar que tanto los reglamentos autónomos como los heterónomos, deben cumplir con un principio fundamental, conocido como el de la "preferencia o primacía de la ley", según el cual, el reglamento queda subordinado a la ley y en consecuencia no puede éste, exceder el alcance de la misma ni tampoco contrariarla sino que debe respetarla tanto en su letra como en su espíritu.

- Cuestiones que se debe reglamentar en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

⁷⁴ Idem.



Básicamente el reglamento a dicho procedimiento debe regular las cuestiones relativas a los siguientes puntos:

1) Notificaciones

Al hablar de notificaciones, nos estamos refiriendo tanto al citatorio para la audiencia de ley, (el cual se puede considerar como una especie de notificación), como a las demás notificaciones que se presenten dentro del procedimiento y que juegan a su vez un papel muy importante en el desarrollo del mismo.

El reglamentar las notificaciones tiene como finalidad, la de salvaguardar un elemento por demás importante dentro de cualquier procedimiento, que es la seguridad jurídica.

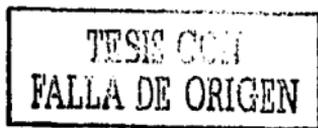
En la práctica, se ha presentado el problema de que al no estar perfectamente claro los tipos y formas en que deben llevarse a cabo las notificaciones, se incurre en irregularidades que posteriormente obligan a revocar o dejar sin efectos en una segunda instancia la resolución emitida por la autoridad, lo cual nos demuestra la importancia de su reglamentación.

2) Desahogo y valoración de las pruebas.

Al ser este el punto medular del procedimiento, es importante que se regule de una forma más detallada, dándole a la autoridad las pautas a seguir, esto a efecto de que se homogeneicen los criterios, para la valoración de las pruebas, adoptándose criterios claros al respecto y orientando de ésta forma la facultad discrecional que a éste respecto le otorga la ley a la autoridad.

Es fundamental que éstos criterios, permitan apreciar y valorar mejor las pruebas presentadas por las partes, ahora bien, el supuesto de que las pruebas

⁷⁵ TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob cit, pág 467.



presentadas no fuesen suficientes para resolver, la ley otorga a la autoridad la facultad de disponer la práctica de investigaciones.

3) Investigaciones.

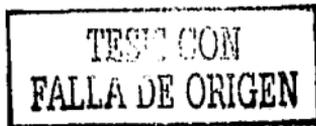
Estas investigaciones a las que nos referimos, deben también ser reglamentadas, esto con el propósito de que al llevarse a cabo se respeten ciertas reglas, ya que no podemos olvidar, que su práctica conlleva ciertos actos de molestia, ahora bien, lo que se debe buscar reglamentando dicha investigación, es evitar precisamente el que se provoquen actos de molestia injustificados, los cuales muchas veces pueden recaer en servidor público sin responsabilidad administrativa, o provocar el que un particular, por el simple hecho de haber denunciado una irregularidad, sea molestado en demasía por la autoridad administrativa.

4) Gravedad

La gravedad es un tema que se considera mucho en el procedimiento y al cual se le da una gran importancia para determinar cuestiones sobresalientes en el mismo, pero que aún con la gran importancia que ésta reviste, no se encuentra definida en la ley y en consecuencia es utilizada por la autoridad con una enorme discrecionalidad.

Dentro de las fases del procedimiento en las que la gravedad juega un papel determinante se encuentran las siguientes:

La facultad establecida en el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante la cual la autoridad, podrá abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad.



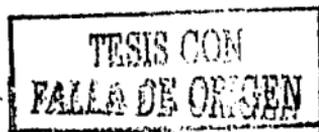
Asimismo en el artículo 57 último párrafo, se establece la obligación de que el superior jerárquico, envíe a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves a efecto de que conozca del caso y participe en las investigaciones.

Por último nos encontramos con que en el artículo 54 fracción I, se establece a la gravedad como elemento que se debe considerar para la aplicación de la sanción administrativa.

Como se puede ver, es de vital importancia, el que se defina lo que se entiende por gravedad, así como el que se reglamenten los hechos, casos o circunstancias que se consideran como graves, esto a efecto de poder aplicar de una manera más objetiva y justa, parámetros para medir la gravedad en los diversos supuestos que la ley establece.

5) Suspensión temporal del empleo cargo o comisión.

El artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, le otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la facultad de determinar en cualquier momento del procedimiento - incluso antes de que este inicie- la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Este punto debe ser reglamentado de manera paralela a la gravedad, es decir, que al quedar establecidos los hechos o conductas que se consideren graves, se pueda orientar de una forma más idónea, el criterio de la autoridad y evitar de esta forma el que se tomen decisiones que en muchas ocasiones no son las más justas y/o adecuadas, para el desarrollo del procedimiento.

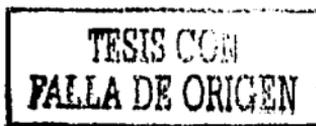


Asimismo, antes de tomarse una determinación de tal índole, debe considerarse no únicamente la gravedad del hecho, sino también las circunstancias de la ejecución del mismo, (modo, tiempo y lugar), así como la situación que en ese momento se esté viviendo, para determinar la conveniencia de ordenar, la suspensión temporal de él o los presuntos responsables.

6) Aplicación de las sanciones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su artículo 53, un catálogo de sanciones administrativas, que se imponen como consecuencia de una falta cometida por un servidor público y establece en el artículo 54, algunos criterios que deben ser tomados en cuenta por la autoridad para fijar la sanción al caso concreto. Estos criterios que si bien sirven para normar la decisión de la autoridad, no limitan o restringen el ejercicio de las facultades discrecionales que ésta tiene para resolver el procedimiento administrativo, lo cual en principio se considera adecuado, puesto que se permite que las autoridades a través del estudio de cada caso, resuelvan de manera justa y equitativa, lo anterior ha demostrado que en la práctica faltas de similar gravedad en muchas ocasiones son castigadas con sanciones diferentes, lo cual trae como consecuencia que en muchos casos una infracción sin importancia es castigada con severidad o que una falta muy grave se le aplica una sanción que podría considerarse como leve.

Es por esto, que es necesario que en el reglamento se establezca un nexo causal entre la falta administrativa y la sanción aplicable, es decir, deben adoptarse ciertos criterios normativos, que nos den la pauta para imponer sanciones identificando las faltas a las que se les pueden aplicar determinados castigos, uniformándose así las resoluciones y estableciéndose en consecuencia, soluciones similares a situaciones similares, para de esta forma volver las resoluciones de la autoridad más justas y equitativas.



Con la promulgación de dicho reglamento, se estaría contempla un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, lográndose un procedimiento, sin menoscabo de las garantías constitucionales inherentes a cada individuo, al ser sujeto del procedimiento administrativo de responsabilidades instaurado por la violación o incumplimiento de las obligaciones que le han sido encomendadas en su empleo, cargo o comisión.

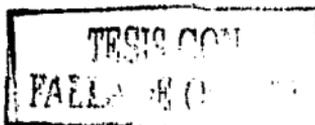
Dicho procedimiento deberá ser autónomo, previendo todas y cada una de las etapas que se consideran en cualquier otro procedimiento judicial; lo anterior, buscando equilibrar el derecho de los servidores públicos a gozar de una justicia honesta y eficiente.

Además, en reglamento que se propone, tendría que establecerse expresamente, que los procedimientos administrativos que se instruyan, será esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia; con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

- El citatorio para la celebración de la audiencia que prevé la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá contener lo siguiente:

Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; tratándose de manuales de organización, o cualquier



otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley, puede acudir, asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar los que a su derecho convenga.

Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, esta se efectuara aún y cuando este no asista; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el órgano interno de control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que cita a procedimiento.

El oficio citatorio deberá ser notificado personalmente, cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, que deberá a comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido.

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable, se podrá disponer de la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia (artículo 64, fracción III L.F.R.S.P.).

- Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo serán todas aquellas que la ley reconoce como tal y son: (Artículo 20 Constitucional)



La confesión

Los documentos públicos;

Los documentos privados;

Los dictámenes periciales;

El reconocimiento o inspección judicial;

La testimonial;

Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

Las presunciones

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo; deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente

En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas puede ser en el sentido de tenerlas por ofrecidas y admitidas, señalando fecha para su desahogo, ordenando en su caso la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda.

Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en su original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, las cuales deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo.

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el artículo 64 fracciones I y II de la Ley Federal de



Responsabilidades de los Servidores Públicos, fallo que invariablemente deberá emitirse con las formalidades señaladas a lo largo de este estudio, evitando conculcar los derechos del servidor público sujeto a procedimiento de responsabilidades.

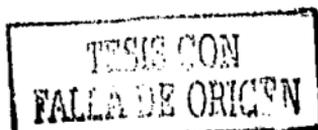
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A lo largo del presente trabajo ha quedado establecida en forma definitiva, la importancia del otorgamiento a los gobernados de la garantía de audiencia; por lo que debemos concluir que ésta constituye un derecho fundamental de los individuos, y que además, procesalmente hablando, la audiencia de ley es la etapa necesaria en un procedimiento que vendrá a decidir si la autoridad ejecuta sus funciones como órgano sancionador en contra del particular, o se abstiene de emitir un fallo donde se determine afectar la esfera jurídica de intereses del gobernado.

SEGUNDA.- Ha quedado de manifiesto de igual forma que es obligación de las autoridades, respetar el derecho que tiene el gobernado de ser oído y vencido en juicio, refiriéndonos en este caso al procedimiento administrativo disciplinario regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, muchas veces se hace caso omiso a dicho ordenamiento, por lo que se considera de vital importancia, establecer de manera precisa las sanciones a que se harán acreedores aquellos funcionarios que haciendo uso indebido de la autoridad que representan, no reconozcan esa garantía de audiencia que tiene el particular, toda vez que como ya quedó establecido nadie puede ser privado de sus derechos, sin previo juicio.

TERCERA.- Es conveniente que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establezca de manera específica que código adjetivo podrá ser aplicado supletoriamente en el procedimiento administrativo disciplinario regulado por el Título Tercero, Capítulo II; pues si bien es cierto que en el artículo 45 de la multicitada ley, se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas se observaran las disposiciones del Código Federal de



Procedimientos Penales y en lo conducente las del Código Penal; también lo es, que dicho precepto se encuentra contenido en el Capítulo IV, en el cual se establecen las "Disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo", por lo que es evidente que dicha disposición no fue establecida para su aplicación al procedimiento administrativo de responsabilidades, pues es claro que estamos ante un procedimiento de naturaleza distinta al proceso penal; resultando imperativo que el órgano legislativo en el ejercicio de sus facultades realice algunas adecuaciones y reformas a la Ley de la materia, lo cual evitaría que las autoridades juzgadoras cometan injusticias con los servidores públicos que someten a procedimiento, al interpretar bajo su propio criterio los preceptos legales que la integran.

CUARTA.- Otra solución a la problemática descrita en el párrafo anterior, sería la creación de un ordenamiento legal adjetivo que contenga todas aquéllas bases sobre las cuales se deberán desahogar las instituciones que se establecen en el procedimiento administrativo disciplinario contenido en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; lo anterior, en virtud de que dicho procedimiento sumario está elaborado en forma por demás genérica, dejando al libre albedrío de la autoridad juzgadora la interpretación de sus disposiciones; por lo que en muchos de los casos se deja en estado de indefensión a los servidores públicos señalados como responsables.

QUINTA.- Del presente análisis se derivan elementos que muestran la necesidad de crear un ordenamiento legal, en el que se contengan las normas de actuación conforme a las cuales se deberán de conducir los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ejercicio de sus funciones; por lo que para tal efecto tendrán que establecerse en dicho instrumento jurídico los requisitos legales que se deberán de observar al momento de realizar actos como: notificaciones, desahogo y valoración de



pruebas, investigaciones, suspensiones temporales, y aplicación de sanciones disciplinarias; para éste último rubro, será imperativo establecer los mecanismos que permitan a las autoridades contar con los parámetros para medir la gravedad del hecho irregular que motivo la instauración del procedimiento administrativo de responsabilidades, lo cual constituirá un auxiliar para la autoridad que se encuentre en aptitud de determinar de la manera mas justa la sanción aplicable.

SEXTA.- En conclusión, el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, requiere de una reglamentación autónoma que abarque todas las cuestiones esenciales y propias que este procedimiento por su naturaleza requiere, con el que se cumpla con las finalidades de un procedimiento administrativo "sui generis", en el cual se encuentran involucrados de manera por demás importante y a diferencia de otros procedimientos, cuestiones tales como la renovación moral de la sociedad, la credibilidad hacia nuestros gobernantes y el ejemplo que se le debe demostrar a los gobernados de justicia, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismo que deben imperar en nuestra sociedad y que desde luego deben surgir del ejemplo de los gobernantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

BURGOA ORIGUELA, IGNACIO. Las Garantías Individuales, 24ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

CÁRDENAS RAÚL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa. México, 1982.

CASTRO, JUVENTINO. Garantías y Amparo, 7ª Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1991.

DELGADILLO GUTIERREZ, HUMBERTO. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.

Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Fondo de Cultura Económica. U.N.A.M. México, 1972.

FRAGA, GABINO. Derecho administrativo, Editorial Porrúa. México, 1984.

GARCÍA MAYNEZ, C. EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa. México, 1974.

GÓMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso, Editorial Harla. México, 1997.

HERRERA PÉREZ, AGUSTÍN. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial particular. México, 1991.

MAYER OTTO. Derecho Administrativo Alemán, tomo IV, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1982.

NORIEGA CANTU, ALFONSO. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, Editorial U.N.A.M. México, 1967.



PÉREZ DE LEÓN, ENRIQUE. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa. México, 1989.

SÁENZ, CARLOS MARÍA. La Responsabilidad Administrativa del Funcionario. Buenos Aires, 1951.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo, tomo 1, Editorial Porrúa, México, 1981.

TENA RAMÍREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México, 1974.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Federal de Procedimientos Penales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

