



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**INEFICACIA DEL RECURSO DE REVOCACION PREVISTO
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTAN:
CLAUDIA SOLEDAD LARA GARCIA
FERNANDO ROMERO CALDERON**

ASESOR: LIC. DAVID JIMENEZ CARRILLO

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A NUESTRA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**A NUESTROS MAESTROS
POR SU DEDICACIÓN Y
CONOCIMIENTOS OTORGADOS**

**AL LIC. DAVID JIMÉNEZ CARRILLO
POR SU DISPONIBILIDAD Y ORIENTACIÓN
EN LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE
TRABAJO**

**A NUESTROS PADRES
POR TODO EL AMOR Y COMPRESIÓN
QUE SIEMPRE NOS HAN OFRECIDO**

**A NUESTROS HERMANOS
POR EL APOYO Y CARIÑO INCONDICIONAL
QUE NOS BRINDAN**

**A LA MEMORIA DE MI HERMANO
ANGEL ROMERO CALDERÓN**

**A NUESTROS FAMILIARES Y
AMIGOS POR LAS PALABRAS DE
ALIENTO PARA SEGUIR ADELANTE**

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

1.1 Responsabilidad de los servidores públicos en la Nueva España	3
1.2 Época independiente	14
1.3 Constitución de 1857 y las primeras leyes de responsabilidades	17
1.4 Constitución de 1917 y sus leyes de responsabilidades	21

CAPÍTULO 2 EL SERVIDOR PÚBLICO

2.1 Concepto de servidor público	29
2.2 Naturaleza jurídica del servidor público	33
2.3 Clasificación de los servidores públicos	34
2.4 Acepciones de responsabilidad	41
2.5 Las responsabilidades de los servidores públicos	44

CAPÍTULO 3 MARCO LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	101
3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	105
3.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	112
3.4 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública	119

CAPÍTULO 4
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

4.1 Investigación	133
4.2 Procedimiento disciplinario	147
4.3 Resolución	154
4.4 Sanciones aplicables	161

CAPÍTULO 5
INEFICACIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN
EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS

5.1 Recurso administrativo de revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	177
5.2 Juicio de nulidad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos	199
5.3 Análisis a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación	239
5.4 Modificación y derogación de los artículos 25, 26 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	252
CONCLUSIONES	260
BIBLIOGRAFÍA	267
LEGISLACIÓN	270
OTRAS FUENTES	271
RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA	271
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	275

INTRODUCCIÓN

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, tiene la virtud de que su aplicación está más apegada a la realidad sobre las que la antecedieron; sin embargo, es un régimen en el que debemos reconocer contradicciones, carencias y ambigüedades, tal es el caso del recurso administrativo de revocación previsto en los artículos 25 a 27 de la ley en comento, ya que si bien dicho medio de impugnación es optativo antes de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su interposición sólo provoca un procedimiento costoso, prolongado e innecesario.

La propuesta que se plantea comprende en primer lugar los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México, que se remontan a los Juicios de Residencia en la Nueva España, Epoca Independiente, seguido del estudio de la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, para culminar con la actual Constitución de 1917.

En ese sentido, se realiza el análisis de "Servidor Público" que como individuo se distingue de los otros miembros del grupo social, por cuanto a que tiene un cierto sentido de responsabilidad, un hábito de atención a las causas colectivas, en cuya realización de sus actividades utiliza recursos materiales y económicos de naturaleza pública que le han sido confiados para la consecución de los fines del Estado, dicha distinción le imprime una situación jurídica especial, de donde es necesario resaltar a los sujetos de responsabilidad en el servicio público, su naturaleza, así como los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir éstos.

Así, el enfoque que se pretende dar al presente trabajo, parte de la responsabilidad en general, para ubicar enseguida las diferentes responsabilidades de los servidores públicos, entre las cuales se localizan las de naturaleza política, penal y civil, y concluir con el estudio en particular de la responsabilidad administrativa, continuando con su marco legal.

Cabe señalar que el sistema de responsabilidad administrativa representa una facultad sancionadora del Estado que implica, necesariamente substanciar el "Procedimiento Administrativo Disciplinario" con la intervención de órganos dotados de competencia legal para la aplicación de las sanciones administrativas procedentes de acuerdo a los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En ese contexto, analizamos las diferentes fases del procedimiento; desde su investigación, instrucción, decisión, concluyendo con las sanciones que produce la inobservancia de la disciplina administrativa, ello para una mejor comprensión del ejercicio de la potestad disciplinaria.

Por último, se estudian los medios de defensa que tienen a su alcance los servidores públicos que resultan responsables en términos de lo dispuesto por la Ley de la Materia, en específico la eficacia que tiene el recurso administrativo de revocación, con lo que se pretende dar un enfoque más cercano a la realidad, no sólo administrativa sino legislativa.

CAPÍTULO 1
ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

1.1 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA NUEVA ESPAÑA

Los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos en México, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde España para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de todos los funcionarios en la Nueva España.

1.1.1 Juicio de Residencia

Según, “el diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Don Joaquín Escriche, el Juicio de Residencia tenía por objeto tomar cuenta un juez a otro, a corredor por alcalde mayor, o a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo a su cuidado”, dirimido a través del tribunal de Residencia”.¹

La Residencia, tiene su origen en el derecho romano, se consagra en la Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo, terminaron arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicó dicho juicio hasta llegada la Independencia.²

El nombre de “residencia” proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer –residir- obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio.³

El juicio de residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. Se dividía en dos

¹ RUIZ MASSIEU, José Francisco (compilador), Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Editorial INAP, México 1984, p.p. 21-23.

² Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2001, p. 42.

³ Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, p.p. 13-32.

partes: en la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

Este medio de control alcanzó su máximo desarrollo al inicio de la colonización en el Nuevo Mundo, pues al hallarse el mar de por medio, se buscó el medio más eficaz para que las disposiciones de la Corona Española (legales, administrativas y políticas) fueran debidamente observadas y por otro lado, que sus funcionarios pudieran actuar debidamente en el desempeño de sus funciones.

En las Cortes de Toledo de 1480 se ordenó que los corregidores, alcaldes, alguaciles o merinos de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, señalando que si al recibirse de sus cargos no otorgaban fianzas, se les embargaría el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados.

El 9 de junio de 1500, en Sevilla se dictó la instrucción de corregidores y jueces de residencia, dotando a la institución de la estructura que la caracterizaría durante más de tres siglos, recogida tanto en la Nueva como en la Novísima Recopilación de Leyes de Castilla, trascendiendo en diversos aspectos a la legislación indiana.

De lo anterior, se distinguieron dos partes del juicio: la primera consistente en un procedimiento de oficio con carácter de secreto, y la segunda pública para sustanciar las quejas presentadas por los particulares.

1.1.1.1 Los Jueces de Residencia

Durante la colonización se decidía en España el momento de las residencias y las personas que serían sujetas a ellas, aunque a veces se delegaba la decisión de elegir al juez a los organismos americanos.

En la Nueva España, la Real Audiencia eligió los jueces de residencia de corregidores y alcaldes mayores hasta 1585, pues en este año se expidió una Real Cédula que asignaba el nombramiento del virrey y reservaba a la Real Audiencia la decisión sobre la conveniencia de enviar al juez y si éste debía ser letrado o lego.

La Real Cédula de 3 de septiembre de 1565 concedía al presidente del Consejo de Indias la facultad exclusiva para nombrar a los jueces de residencia.

La Real Orden de 19 de abril de 1754, reservó el nombramiento de los jueces de residencia a los virreyes, pidiendo que el presidente del Consejo propusiera ante la Corona las personas capacitadas para cumplir con este encargo, aunque algunos años después la elección la hizo el presidente sin proponerla previamente al monarca.

Cuando se hacía la elección del Juez en el Consejo de Indias, la Escribanía de la Cámara extendía el despacho que contenía la designación y ciertas normas generales sobre la forma en que debía proceder el juez de residencia; éste representaba su despacho ante el cabildo con el fin de que le diera cumplimiento y le tomara juramento de usar bien y fielmente el mismo.

El colaborador más importante del residenciador era el escribano, ante quien se actuaba, de no haberlo, o de ser sujeto a residencia, se suplía su ausencia por medio de testigos, lo cual era un recurso excepcional, pues su presencia realmente era inexcusable.

Otros auxiliares del juez de residencia fueron los comisionados para levantar la sumaria en el interior de la provincia y los intérpretes de lenguas indígenas: el alguacil de la residencia, subaltemo ejecutor de los mandatos del juez, el revisor o visitador de papeles y el asesor letrado.

1.1.1.2 Sujetos de Residencia

Por regla general, todos los funcionarios de Indias –América Latina- estuvieron obligados a dar residencia: virreyes, gobernadores políticos y militares, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alguaciles, contadores, factores (representante o apoderado), visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores (estimador) de tributos, veedores (inspectores) de funciones, ensayadores (comprobadores), marcadores, fundidores y oficiales de las casas de moneda, depositadores generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alférez (lugartenientes) reales, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros (jefes) pilotos y oficiales de las armadas de las Indias.

No era la fiscalización de lo actuado por un funcionario público, el único fin de la residencia, las leyes establecían para los funcionarios americanos la necesidad de demostrar (con la sentencia de dicho juicio) su fiel desempeño para así poder optar por nuevos empleos, como puede leerse en la Real Cédula de 24 de agosto de 1799.

El 21 de mayo de 1787, se dictó la Real Cédula en la que se relevó de residencia a la totalidad de los ministros de las Reales Audiencias de las Indias promovidos de una a otra plaza, salvo en los casos en que la propia Corona dispusiera lo contrario

Asimismo, entre 1752 y 1759 se trató de dispensar de la residencia a los funcionarios que hubieran procedido ejemplarmente en su encargo, aunque sólo en forma parcial, pues dicha exención se refería únicamente a la investigación de oficio y no a la pública.

Las dispensas se extendieron durante la segunda mitad del siglo XVIII, llegando a hacerse comunes, a veces se fundaban en el poco tiempo de ejercicio de cargo, otras en sus méritos y servicios, o simplemente en los trabajos y perjuicios que hubieran sufrido. Estas concesiones se hacían a instancia del funcionario.

En el caso de los funcionarios muertos las sentencias de residencia acostumbraban resolver "absuelto por ser difunto".

Dentro del juicio de residencia, el otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios constituía el medio más eficaz para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas. Cuando se temía que algún funcionario ocultara bienes buscando salvarlos de la responsabilidad derivada del descubrimiento de sus delitos, las fianzas eran el único medio de conseguir la indemnización de los agraviados.

1.1.1.3 Primera Instancia

La residencia se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio y en el cual debía permanecer, personalmente o por procurador, durante el plazo fijado por la ley.

La publicación del juicio de residencia cumplía una doble función: dar a conocer la celebración del juicio e indicar el momento a partir del cual comenzarían a contarse los términos establecidos en la cédula de comisión.

El juez de residencia se valía de comisionados que publicaban los edictos en las provincias, examinaban a los testigos y se encargaban de la remisión de los expedientes. A estos comisionados se les debía el mismo respeto y obediencia que al juez.

Para comenzar el juicio de residencia, el juez determinaba las personas que debían ser sometidas, para lo cual pedía al ex magistrado o a su apoderado una lista de sus criados o allegados, al Cabildo una relación de los alcaldes, regidores, escribanos y demás ministros ejecutores de justicia que hubieran desempeñado sus oficios durante el gobierno del residenciado, y a la Escribanía de Gobierno la nómina de personas que hubieran entendido en la visita del distrito, jueces de comisión y otros ministros de Justicia y Hacienda, que hubieran sido proveídos por el residenciado.

Asimismo, se pedía el título del funcionario para hacerlo registrar en los autos con la certificación del día de su publicación o toma de posesión del cargo, así precisaban los empleos desempeñados y el periodo de su ejercicio.

Durante la primera instancia o etapa secreta entendida así porque no se hacía pública, el juez se valía de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado, podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos (a través de un interrogatorio), revisar papeles para la mejor averiguación de los hechos.

La prueba testimonial era considerada como la más fehaciente, por lo que el juez debía cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos del residenciado, ya que de ser así debían ser rechazados. Siempre se procuraba que los testigos declararan con entera libertad, en caso de existir temor fundado de que el residenciado tratara de ejercer presión sobre el testigo, el juez podía ordenar alejar del lugar de residencia a la persona sometida a juicio.

No existía ley que determinara la calidad de los testigos, pero se aconsejaba que fueran de distintas clases sociales para tener la opinión de la mayoría de la población. El número de testigos variaba según el criterio del juez.

Una vez dados los cargos y presentados los descargos del residenciado, el juez podía dictar sentencia en la fase secreta.

En la fase de oficio, de haber declaraciones de alguno de los testigos que destruyera las acusaciones hechas por los otros, el juez debía tener ambos testimonios presentes al redactar los cargos.

Con los razonamientos hechos en la fase secreta, el juez elaboraba una lista de cargos de la que daba traslado al residenciado, para que presentara su defensa.

Si el residenciado se ausentaba sin autorización antes de comenzar la residencia o antes de cumplirse el término de las mismas, se le tenía por confeso de las culpas imputadas pudiendo ser condenado, salvo que el motivo de su huida fuera evitar las injurias de enemigos poderosos o un juez parcial, y después se presentara ante sus superiores.

En la parte pública, se podían incluir capítulos, demandas y querellas al residenciado, sin que fuera necesario haber sido perjudicado directamente. Las demandas y querellas procedían cuando había alguna parte agraviada por el residenciado, tramitándose igual que el juicio ordinario, aunque acortando los términos y sin que dejaran de correr en los días festivos.

“Las sentencias dictadas por el juez de residencia tenían el carácter de ejecutivo para el residenciado y existía la posibilidad de apelación.”⁴

Pronunciada la sentencia, con o sin apelación por parte del residenciado o del capitulante, los autos eran remitidos al Tribunal Superior para ser examinados junto con lo originado en la etapa secreta.

⁴ RAMOS TORRES, Daniel, Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos, Escuela Nacional de Administración Pública, S.C., México 2003.

La etapa pública del juicio era imponible, por lo que nunca fue dispensada aunque el funcionario hubiera sido agraciado con la exención de la etapa secreta.

La finalidad de la residencia era fincar responsabilidades al funcionario, pero no modificar sus providencias. La revocación de las disposiciones incorrectas o injustas, correspondían únicamente a los superiores o a los sucesores del residenciado.

Las penas que podrían imponerse eran las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado. Había un término legal para dictar sentencia, si se pronunciaba fuera de él, la sentencia seguía siendo válida, pero entonces se imponía al juez un castigo.

Sentenciada la residencia era enviada por el juez para que la vieran en segunda instancia. Se agregaba un resumen del proceso para facilitar su examen.

1.1.1.4 Segunda Instancia

Los Tribunales de segunda instancia en materia de residencias, sufrieron varios cambios normativos con el tiempo. En un principio, la resolución definitiva se dictaba en España, al crearse las Audiencias de Indias, se dividía la labor entre el Consejo y las cancillerías americanas. El consejo sólo examinaba las residencias tomadas a los gobernadores y miembros de las Audiencias y el resto se resolverían en las Audiencias de sus distritos.

En las Ordenanzas de Audiencia de 1563, se estableció que las apelaciones interpuestas contra sentencias absolutorias o condenatorias de las demandas particulares pronunciadas por los jueces de residencia de gobernadores y corregidores, se ventilarían en las Audiencias de Distrito, y lo que resultara de la investigación secreta se elevara a Consejo de Indias.

La Real Cédula de 23 de abril de 1769 resolvió que las residencias de corregidores y alcaldes mayores de las Indias, mismas que debían ser tomadas por las personas comisionadas por el Presidente de Consejo, se vieran y fenecieran en las Reales Audiencias de sus distritos respectivos; éstas, al final del año, deberían enviar una relación de las residencias, con expresión de los nombres de los residenciados y el resultado de sus sentencias. En cambio, las residencias de virreyes, presidentes, oidores, contadores, oficiales de Real Hacienda y gobernadores, seguirían siendo enviadas al Consejo para su decisión, y las de los oficios provistos por las Audiencias Locales continuarían viéndose en las propias Audiencias.

Si con anterioridad a la residencia el funcionario hubiera sido sometido a ciertas investigaciones y se le hubieran formalizados algunos cargos, aunque hubieran quedado aclarados de inmediato, podían revivirse en la residencia. Lo que no se podía hacer era que una vez pronunciada la sentencia definitiva, el funcionario fuera nuevamente requerido ante el Tribunal.

Para la determinación de las residencias se atendía a lo votado por la mayoría de la Sala, debiendo existir por lo menos tres votos. De no recabarse dicha votación, la causa se remitía a todos jueces con el fin de que se reunieran para determinarla junto con los demás.

No era necesario que los jueces de residencia consultaran a la Corona para dictar sentencia, salvo en los casos de imposición de pena corporal, suspensión o privación de oficio contra virreyes, presidentes, oidores, alcaldes del crimen, fiscales o gobernadores de las principales provincias americanas, en cuyo caso debían consultar lo acordado con el monarca, haciendo la relación de los cargos, culpas y demás circunstancias para que éste proveyera lo más conveniente.

Durante la etapa secreta el término de las residencias era de 30 días, luego se dejaba al arbitrio de virreyes, Audiencias y jueces el fijar su duración. Asimismo

el juez tenía facultades de prorrogar un término en caso de ser necesario para el buen desarrollo de la investigación.

En 1667 se expidió una Real Cédula que establecía el término para las residencias de virreyes, fijando seis meses, el término correría desde la publicación de edictos, sin que el juez pudiera dilatarlos por considerarse suficientes para la conclusión del juicio, o bien desde la presentación hasta la notificación de la sentencia.

Durante mucho tiempo estuvo unida la rendición de cuentas con el juicio de residencia. Al mismo tiempo se respondía por los actos defectuosos en el desempeño del oficio, que por la recaudación o inversión de los caudales que estuvieron a cargo del residenciado.

1.1.2 La Visita

La institución de la visita es sinónimo de inspección y se efectuaba tanto a un gobernante o funcionario concreto como a un organismo colegiado con el fin de examinar su actuación administrativa y tiene su máximo exponente en las comprobaciones que se efectuaban en América por orden del Rey de España o del Consejo de Indias.

Las visitas eran generales y otras específicas a una cuestión concreta, no siempre eran originadas por sospechas o denuncias, sino que a veces tenía un carácter regular y de rutina.

El procedimiento de la visita tenía una fase secreta en la que el visitador y sus acompañantes (escribano, alguacil y uno o varios contadores de cuentas), recogían toda la información que en la práctica se circunscribía a las denuncias, interrogatorios y revisión de libros.

Una vez obtenidos los cargos o irregularidades eran notificados al visitado para que en un breve plazo de tiempo pudiera presentar sus descargos; sin embargo, si de la información obtenida se desprendían graves acusaciones se actuaba en contra de ellos, sin esperar la sentencia definitiva privándolos de su oficio o desterrándolos.

Las penas impuestas en sentencias eran multas de diversa cuantía aplicadas por cada cargo que se hacía al visitado. Asimismo era frecuente el traslado forzoso de otras audiencias Indianas por castigo, incluso en el siglo XVI se aplicó la pena de muerte a dos funcionarios.

En contra de las sentencias cabía suplicación, recurso que posteriormente fue suprimido por el abuso que hicieron de él los condenados.⁵

1.1.2.1 Diferenciación entre visita y residencia.

- La visita podía comenzar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.
- Los funcionarios visitadores permanecían en sus puestos mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.
- En las residencias se investiga sobre un periodo de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.
- Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado.

⁵ *Ibidem*, p.p. 12 y 13.

- Las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto de recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.
- Ciertos funcionarios de la administración de Indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas.
- Por lo general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.
- La visita era generalmente ordenada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir sobre el comportamiento de los funcionarios. Esta circunstancia no obstaba para que pudieran comenzar a la vez los juicios de residencia de varios componentes de un organismo o lo que era más común, que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron durante un determinado espacio, como podían ser las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del Cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el término de éstos.

1.2 EPOCA INDEPENDIENTE

En la época independiente el juicio de residencia fue introducido en la Constitución de Cádiz de 1812, al facultarse al Supremo Tribunal para conocer de la residencia de todo empleado público que está sujeto a ello por disposición de las leyes, asimismo en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia y, en general a todo empleado público. Dicho juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades una vez concluidos sus cargos.

Con la promulgación de la Constitución de 1824, se cambió el sistema establecido en las constituciones mencionadas, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente, Secretarios de Despacho, Gobernadores, Diputados y Senadores serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería un Tribunal Especial.

Así es, en la Constitución antes mencionada se establecía que un gran jurado conformado ya sea por la Cámara de Diputados o Senadores, podía conocer de las acusaciones contra el Presidente de la Federación un año después de haber cesado sus funciones, por los delitos contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo, así como de los actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidentes, senadores y diputados o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la ley.

También podía conocer de las acusaciones por delitos cometidos por los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho al ejercer sus funciones, así como sobre los gobernadores de los Estados, por atropellos a la Constitución, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la República.

Asimismo, dicha Constitución dispuso como atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, conocer de las causas promovidas en contra del presidente y vicepresidente de la República, de las causas criminales de diputados y senadores, gobernadores de los estados y secretarios del despacho; de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules; así como de las ofensas contra la nación, de los empleados de hacienda y justicia de la Federación y de las infracciones de la Constitución y leyes generales. A su vez a los miembros de la Corte Suprema de

Justicia se les juzgaría por un jurado especial conformado por 24 individuos ajenos al Congreso General designados por la Cámara de Diputados.

“Las Siete Leyes Constitucionales” de 1836 para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial facultaba para nombrar el día 1° de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercían jurisdicción alguna, a éstos también se les podía exigir responsabilidad por la comisión del algún delito haciéndose la acusación al Congreso General.

Dicha constitución establecía que en contra el Presidente de la República sólo se podría intentar acusación criminal, ante cualquiera de las cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su mandato; contra los senadores y diputados hasta dos meses después de la conclusión de su empleo; los miembros de la Corte Suprema de Justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles ni en sus causas criminales sino por el tribunal y según el procedimiento señalado en su Segunda y Tercera Leyes Constitucionales.

De igual forma y con procedimiento semejante, los diferentes proyectos constitucionales o Constituciones que le sucedieron a la mencionada anteriormente, como el Proyecto de Reformas de 1840, el Proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842, el Proyecto de la Constitución de la Minoría de 1842, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, establecieron las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, pero su regulación se encaminó principalmente a las responsabilidades política y penal, sin reconocimiento de la responsabilidad administrativa y mucho menos de la civil.

Así es, en dichas Constituciones no se dejó de lado la preocupación por exigir responsabilidad a los servidores públicos; sin embargo, hasta ese momento no podemos hablar propiamente de un derecho disciplinario, debido a que sólo

hacían referencia fundamentalmente a la responsabilidad de carácter político referentes a los altos funcionarios.

1.3 CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LAS PRIMERAS LEYES DE RESPONSABILIDADES

La Constitución de 1857 es importante por que fue la primera que dedicó su Título IV exclusivo para determinar las responsabilidades a los servidores públicos, y por haber inspirado la regulación en la misma materia de la Constitución actual, asimismo por haber sido la primera en cuya vigencia se dictaron las primeras leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos; sin embargo, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una parte de los servidores del Estado con un enfoque principalmente de naturaleza penal y política.⁶

En efecto, en el artículo 103 de la Constitución que se comenta, sólo se reconoció la responsabilidad del Presidente de la República, precisando que durante su cargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.

Asimismo en el artículo 104 de dicha Constitución se concibió al juicio político como la autorización para proceder en contra de los altos funcionarios, otorgando amplías facultades a los Diputados para investigar los delitos que se les imputaban, a los cuales se les denominaba delitos comunes, que no eran más que los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, a diferencia de los delitos oficiales que se concebían como violaciones de carácter político cuya gravedad debía juzgarse para separar de su cargo a un funcionario público.

⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ob. cit., p. 43.

El artículo 105 de la Constitución, disponía que tratándose de un delito oficial la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos, declarararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se ponía a disposición de la Corte Suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, se procedía a la aplicación de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por dicho artículo, no tenía aplicación hasta antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial, debido a que no existía Código Penal ni su código adjetivo.

En el artículo 108 se estableció que en la demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público, no obstante, en dicha constitución subsistió el fuero de guerra y el Constitucional, este último dio lugar a dos procedimientos; el primero cuando se trataba de delitos comunes el fuero se reducía a que no se proceda contra el delincuente por el Juez competente, sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la formulación de la causa; el segundo cuando se trataba de los delitos oficiales, este fuero consistente en que las responsabilidades oficiales debían ser juzgadas por jurados compuestos por los altos cargos de la nación.

Las únicas dos leyes de responsabilidades que se expidieron bajo la vigencia de la Constitución de 1857, fueron la Ley Juárez de 3 de noviembre 1870 y Ley Porfirio Díaz de 6 de junio de 1886, las cuales se comentan a continuación.

1.3.1 Ley Juárez

La Ley de Responsabilidad de 3 de noviembre de 1870 conocida como Ley Juárez, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación y señaló como sujetos a los señalados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, precisó como delitos oficiales el ataque a las

instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a la leyes federales, estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por el término de cinco a diez años⁷, aunque no reguló el procedimiento para imponerlas.

Asimismo, reguló otra infracción denominada omisión en el desempeño de funciones oficiales, la que consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya omisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Estableció que tratándose de delitos oficiales el Congreso, sólo integrado por la Cámara de Diputados hasta 1874 actuaba como jurado de acusación, y a la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia (a partir de 1875 el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores). Esta Ley comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento, aclarando que la Cámara de Diputados además de que realizaba la acusación respectiva, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba al jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación tratándose de delitos o faltas oficiales debía considerar además los delitos comunes, por lo que el dictamen tenía como propósito la culpabilidad del funcionario por delitos oficiales y la solicitud de la declaración de procedencia por los delitos comunes, siendo que en caso de considerar la presunta responsabilidad del inculcado se ponía a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho.

⁷ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1996, p. 27.

1.3.2 Ley Porfirio Díaz

El presidente Porfirio Díaz expidió la segunda Ley de la Materia el 6 de junio de 1896, denominada Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución, la cual regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales señalados en el artículo 103 del propio ordenamiento supremo, reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, además en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Asimismo, regulaba el procedimiento a seguir en los casos de los delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados de la Declaración de Inmunidad, para suspender la substanciación de algún juicio en su contra. Además previó la existencia de otro procedimiento denominado Declaración de Incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozara de fuero, pudiendo procesarle por aquellos hechos sin necesidad del procedimiento previo ante el Gran Jurado.

La Ley de Responsabilidades de 6 de junio de 1896 a diferencia de la anterior (3 de noviembre de 1870), no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059, únicamente hacía referencia a los delitos comunes cometidos por funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones.

Esta ley denominaba al fuero constitucional “fuero licencia para enjuiciar”, estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la Constitución de 1917, que alteraron en parte

las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios públicos, lo cual resulta un tanto extraño, pues ello denota que prevaleció el citado Código Penal sobre la norma suprema.

1.4 CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS LEYES DE RESPONSABILIDADES

A partir del 1° de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución vigente hasta la fecha, que en el texto original de su título IV estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos dejando fuera a los demás empleados públicos; del texto de los artículos 108 a 114 que integraron dicho Título, ninguno se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que principalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

1.4.1 Ley Lázaro Cárdenas

En términos del artículo 111 de la Constitución de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir en la mayor brevedad posible la ley de responsabilidades; sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939 cuando se elaboró la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Esta Ley reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, en caso de la comisión de delitos comunes cometidos por los altos funcionarios.

Señaló como sujetos de dicha ley al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República y Gobernadores y diputados de las legislaturas locales. También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después, asimismo hizo la diferencia entre delitos y faltas oficiales, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo por uno a seis meses, señalando como delitos oficiales, el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de funciones, violación de garantías individuales, infracción a la Constituciones o leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación.

A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación, con sanciones de destitución del cargo e inhabilitación de cinco a diez años. Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron diversas conductas que se tipificaron como delitos y en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos mencionados, los cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el juicio político en el que la Cámara de Diputados actuaba como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia y en cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar la Declaración de Procedencia.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria y una vez terminado y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado, el Juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación para que dictara sentencia.

Este ordenamiento siguió centrando su atención en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados, altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, a las normas legales y reglamentarias que contenía otros ordenamientos vigentes en esa época.

1.4.2 Ley López Portillo

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, la cual derogó la Ley Cárdenas.

Las responsabilidades fueron establecidas conforme a su artículo 1º, en delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, definiendo en su artículo 3 los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Por su parte el artículo 4, definió las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y el buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

Esta ley, al igual que la anterior, estableció como procedimiento para sancionar a los altos funcionarios por delitos oficiales el Juicio Político, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado erigido en Gran Jurado. En el caso de los demás funcionarios y empleados de la federación, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases, la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta las conclusiones y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Como se puede apreciar el ordenamiento que se comenta continuó con el sistema de responsabilidades de la Ley Cárdenas, con la deficiencias en materia de responsabilidades administrativas y ocupándose fundamentalmente de los delitos penales, delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando el aspecto disciplinario, entre otras, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como otras disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto de la Constitución, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación, con la expedición de la de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.4.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", fue acompañada de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ésta ley formó parte de un grupo de reformas legislativas

efectuadas tanto a los Códigos Civil y Penal como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley antes referida abrogó la diversa de 1979 denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación" con la que se había pretendido corregir los errores del legislador de 1940; sin embargo, la de 1979 sólo agravó los errores de la ley de 1940.

En ese tenor, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, en vigor a partir del 1° de enero de 1983 establece un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público, que el de las dos leyes comentadas anteriormente, pues aquéllas establecían principalmente la responsabilidad penal, política, así como la responsabilidad para cuando se originara un daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal, a la del Gobierno del Distrito Federal o al Patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.⁸

La Ley que se comenta, determina específicamente en qué momento y por qué razones un servidor público incurrirá en responsabilidad administrativa, así como el tipo de sanción a que se hará acreedor, ampliando en muchos aspectos la antigua responsabilidad, pues además de castigar el daño patrimonial que se causa a la Hacienda Pública Federal con la sanción económica, también establece otro tipo de sanciones, para todas aquellas conductas que de diversa manera afectan a los servicios que presta la Administración Pública Federal.

Así, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está conformada por Cuatro Títulos, el primero de ellos con un Capítulo Único que establece las disposiciones generales. El Título Segundo está dedicado a los

⁸ Cfr. HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa S.A., México, mayo de 1999, p. 145.

“Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia”; consta de Cuatro Capítulos, el primero denominado “Sujetos, causas de juicio político y sanciones”; el segundo sobre “Procedimiento del juicio político”; el tercero relativo al “Procedimiento para la declaración de procedencia”, y el cuarto designado a las disposiciones comunes a los capítulos anteriores.

El Título Tercero de la Ley en estudio, está destinado precisamente a las “Responsabilidades Administrativas” y consta de dos capítulos, el primero referido a los “Sujetos y obligaciones de los servidores públicos”, y el segundo sobre las “Sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas”. Finalmente, el Título Cuarto contiene un sólo capítulo sobre el “Registro Patrimonial de los servidores públicos”.

Dicha ley quedó derogada con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ubicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, ordenamiento vigente a partir del día siguiente de su publicación en el citado órgano informativo, conforme a lo dispuesto por el artículo primero transitorio de dicha ley.

CAPÍTULO 2
EL SERVIDOR PÚBLICO

2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Los ordenamientos legales federales que regulan la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar ese carácter, por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de las dependencias o entidades de que se trate.

Así tenemos que, en términos del artículo 108 Constitucional "...se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..."

Por tanto, el sólo hecho de que el sujeto desempeñe un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier naturaleza.

Este es el avance que presentó nuestra legislación a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos realizadas en diciembre de 1982, marcando el establecimiento de la institución de "Servidor Público" por participar en el ejercicio de la Función Pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad particular y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quienes participan en el ejercicio de esa delicada función.

Partiendo de esa premisa, diversos autores se han dado a la tarea de conceptualizar el término de servidor público.

Para el maestro Miguel Galindo Camacho "es servidor público toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado, o de las Entidades Federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque estos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder".⁹

Asimismo, Rafael I. Martínez Morales considera como "servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública (Federal o del Distrito Federal) incluso a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios o empleados".¹⁰

El autor Juan Francisco Herrera Arroyo señala que "bajo la denominación genérica de Servidor Público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la Administración Pública y por consecuencia todos, sin distinción, sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".¹¹

Por su parte el Magistrado, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez destaca que "...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público".¹²

De acuerdo con lo anterior, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que el de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a

⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1997, p. 237-238.

¹⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo Curso, UNAM, Editorial Harla, México 1996, p. 342.

¹¹ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México 1998, p. 6.

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ob. cit., p. 67.

éstos, sino que, también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.

No obstante lo anterior, en muchas ocasiones suele pensarse que el término "Servidor Público" sólo es aplicable a los empleados que prestan los servicios públicos, lo cual es desafortunado, pues con tal afirmación se llegaría a la conclusión de que indebidamente se incluyen en él a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de empresas de Estado, pero lo cierto es, que como se expresa en la Exposición de Motivos de la reforma al Título Cuarto Constitucional, con la denominación de "Servidor Público", se pretende incluir no sólo a los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, sino también por la Dependencia o Entidad en la que se desempeñen, por lo que independientemente de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

Al respecto se manifiesta el Doctor Guillermo Haro Belchez, cuando dice: "Por lo que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término 'servidor público' éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etcétera. Este término uniformador, nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado".¹³

¹³ HARO BELCHEZ, Guillermo, La Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1986, p. 87.

En tal tesitura, podemos decir que el status de servidor público se ciñe a lo siguiente:

a. Estado general de sujeción, que tiene el individuo por el sólo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados;

b. Estado especial del servidor público, que deriva de su vinculación como parte de los órganos que desempeñan la función del ejercicio del poder.

De esta forma toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.

A partir de la idea de servidor público y delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para diferenciarla de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el derecho administrativo.

La separación de las figuras "empleado público" y "servidor público" ha resultado de gran dificultad, si se toma en cuenta que no en todas las ocasiones se da en una misma persona, pues aunque todo empleado público tiene el carácter de servidor público, no todos los servidores públicos son empleados públicos, ya que de conformidad con el artículo 108 Constitucional, toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público, y esa participación puede ser como consecuencia del desempeño de un empleo, cargo o comisión, pero también puede ser que no le den el carácter de empleado público o trabajador al servicio del estado.

Lo importante de todo ello, es identificar la naturaleza, origen y calidad de uno y otro, ya que ambas figuras tienen una base constitucional diferente, así tenemos que el empleado público tiene su fundamento en el artículo 123 Constitucional, que le imprime una naturaleza prestacional, en tanto que el fundamento del servidor público es el artículo 108 de la Carta Suprema, cuya naturaleza tiende a la preservación de los valores fundamentales que deben estar presentes en el ejercicio de la función pública.

Un ejemplo de la confusión mencionada la encontramos en el propio legislador al redactar la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su artículo 30 consideró indebidamente la existencia de "servidores públicos de base" lo cual como se ha visto resulta erróneo.

2.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

El criterio para definir el término de servidor público tiene su fundamento en la relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son prestados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan, verbigracia, la función de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares y/o particulares y autoridades mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

La conceptualización del término Servidor Público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas del Gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

Con base en lo anterior, debe considerarse como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en la nomina de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o Municipales.

En el derecho mexicano existe la regulación legal de la disciplina en el ejercicio de la función pública, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal, que fija las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores con un enfoque diferente al Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado y sujetándolo a un régimen específico que contemplan las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, del análisis del texto Constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de servidor público, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral.

2.3 CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Antes de precisar la clasificación de los servidores públicos es necesario establecer quiénes son considerados sujetos de responsabilidad en el servicio público.

Así, el enunciado que ofrece el artículo 108 Constitucional sobre los servidores públicos, es para efectos de las responsabilidades en que pueden incurrir en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, por tanto para identificar a los sujetos de responsabilidad en el servicio público es necesario acudir al texto del citado precepto, ya que los sujetos de responsabilidad son los mismos que la Constitución reputa como servidores públicos.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 108 Constitucional son sujetos de responsabilidad en el servicio público:

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

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

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

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

De acuerdo con el artículo antes transcrito los sujetos de responsabilidad serán:

- a) Los representantes de elección popular;
- b) Los miembros del Poder Judicial Federal y del D.F.;
- c) Los funcionarios, empleados y toda persona que desempeñen en la Administración Pública Federal:
 - 1) empleo;
 - 2) cargo; o
 - 3) comisión; y
- d) Los servidores del Instituto Federal Electoral.

En efecto, el artículo 108 citado se refiere a todos los servidores públicos, independientemente de la denominación que se les dé: altos funcionarios, funcionarios y empleados de la federación, a los funcionarios y empleados del Distrito Federal, a los de los gobiernos de los Estados, y a los de los Municipios, en los términos que el propio precepto señala.

Una vez establecido quienes son sujetos de responsabilidad en el servicio público, conviene señalar que el enunciado que ofrece el artículo 108 de la Constitución General de la República sobre los servidores públicos, es para efectos de las responsabilidades en que pueden incurrir en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, por lo que no significa que pueda ser considerado como una clasificación de los mismos.

Sin embargo, autores como Sergio Monserrit Ortiz Soltero,¹⁴ establece una clasificación de los servidores públicos con base en las leyes que rigen sus

¹⁴Cfr. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1999, p.p. 6-16.

relaciones laborales con el Estado y en aquellos que regulan su conducta, de la siguiente manera:

2.3.1 Primera clasificación

Esta clasificación se basa en las prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Funcionarios.** Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías:
 - **Funcionarios electos.** Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que le son inherentes. En el poder Ejecutivo Federal el único servidor público electo es el Presidente de la República y en el Poder Legislativo Federal los senadores y los diputados.
 - **Funcionarios designados.** Son los servidores públicos que han sido designados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público, como en el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 - **Funcionarios que gozan de inmunidad procesal o fuero constitucional.** Son aquellos que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra la acción penal, en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito.

- Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal. Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa.
- Empleados. Los empleados son generalmente nombrados con carácter permanente y supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado.

Así es, el empleado es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

2.3.2 Segunda clasificación

Esta clasificación se basa en la legislación laboral aplicable que regula las relaciones de naturaleza entre los Poderes de la Unión del Gobierno del Distrito Federal y los Organismos Descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado). Este ordenamiento define en su artículo 3º, a los trabajadores y los dividen en dos grupos:

- Trabajadores de confianza. La ley burocrática y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación respectivamente, reputan como trabajadores de confianza:
 - En el Poder Legislativo Federal. El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y el Director de la Biblioteca del Congreso.
 - En la Cámara de Senadores. Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

- En la Auditoría Fiscal de la Federación. El Auditor, los Directores y Subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores, los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.
- En el Poder Ejecutivo Federal. Aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que el nombramiento deba ser probado por el Presidente de la República, los que ocupen puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, los que ocupen puestos de inspección, vigilancia o fiscalización, manejen fondos y valores federales cuando tengan la facultad de disponer de ellos, determinando su aplicación y destino, los auditores que dependan presupuestalmente de las áreas de auditoría, los que tengan el control directo de las adquisiciones y compras, sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes o valores y su destino o baja y alta en inventarios, se dediquen a la investigación científica, siempre que tengan facultades para determinar el sentido y forma de la investigación, brinden asesoría o consultoría a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, estén adscritos presupuestalmente a las ayudantías o secretarías, los secretarios particulares de los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, los agentes de la policía judicial y los de la policía preventiva.
- En el Poder Judicial de la Federación: En la Suprema Corte de Justicia. El Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de Sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para auxiliarlo en cuestiones administrativas, el Coordinador de

la Compilación y sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de Area, los Subdirectores, los jefes de departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de Directores Generales o superior y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

- En los órganos restantes del Poder Judicial de la Federación. Secretarios Ejecutivos, Secretarios de Comisiones, Secretarios Técnicos, Titulares de los Organos auxiliares, coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores de oficio, personal técnico de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel de Directores Generales o superior, cajeros, pagadores, y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

La Ley Burocrática determina quiénes deben ser considerados como empleados de confianza, para excluirlos del régimen de dicho ordenamiento.

- Trabajadores de base. Son los que se encuentran incluidos en la enumeración anterior. El artículo 123, Apartado B, fracción XIV de la Constitucional, dispone que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley no indica quien es empleado de confianza, se deberá entender que es de base.

2.3.3 Tercera clasificación

- Empleado: se puede considerar que todos los servidores públicos son empelados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio

de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se contrasten términos como el de encargo o empleo que conlleva a la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

- Encargado. Es el servidor público que ostenta un cargo. El encargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal.
- Comisionado. Es el servidor público que desempeña una comisión. La comisión es una especie del encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente.

2.4 ACEPCIONES DE RESPONSABILIDAD

El concepto de Responsabilidad ha sido objeto de innumerables controversias entre los juristas, por lo que existen diversas teorías que explican su naturaleza siendo que lo único en que coinciden es que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del derecho, sino que se utiliza en el discurso moral, religioso, así como en el lenguaje ordinario.

Para determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos de responsabilidad que están, de alguna forma presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

En ese tenor, "La voz 'responsabilidad' proviene de '*respondere*' que significa '*Inter alia*', 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así, '*responsalis*' significa: 'el que responde' (fiador). En un sentido más restringido '*responsum*' ('responsable') significa: 'el

obligado a responder de algo o de alguien'. '*Respondere*' se encuentra estrechamente relacionada con '*spondere*', la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación..."¹⁵ conforme a la dogmática jurídica, un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

Para Narciso Sánchez Gómez "la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de y la obligación."¹⁶

Por su parte, Guillermo Cabanellas define la responsabilidad como la "Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Deuda Moral. Cargo de Conciencia por un error. Deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa. Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario. En el orden de los valores entraña el esfuerzo de dar órdenes y el deber de estar a las consecuencias que pueden representar la culpa en la frustración y en la gloria en el éxito venturoso. Su realización cabal, integra fundamental pieza en las relaciones humanas y para restablecer la estricta equidad en lo patrimonial y de discernimiento retributivo acorde con la conducta humana especialmente en sus manifestaciones negativas. Esto es, el que causa daño a otro asume la responsabilidad de pagarle los daños y perjuicios o ser sancionado conforme a la gravedad de la falta, daño o delito."¹⁷

¹⁵ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, México 2001, p.p. 2824 y 2825.

¹⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998, p. 415.

¹⁷ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina 1981, p. 191.

Andrés Serra Rojas manifiesta al respecto que la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto a la administración pública y de terceros.

De todo lo manifestado, se desprende que el funcionario y empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad de la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño, y debe responder por ella.

En ese sentido, el trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidas para mantener una eficaz y justa administración. Esto provoca los diferentes tipos de responsabilidad: la política, la administrativa, la penal y la civil.¹⁸

Ante tales circunstancias, en el marco concreto de nuestra Constitución, se puede decir que la acción responsable, siguiendo el artículo 108, es aquella que realiza mirando en todo al interés general, por encima del interés particular. Esto es, aquella acción que se supone cuidando siempre no lesionar el derecho ajeno y buscando que de alguna manera se beneficie a la comunidad nacional.

Así tenemos, que en nuestro derecho mexicano todos los servidores públicos deben actuar bajo el principio de legalidad, esto es, deben ceñir todos sus actos a las leyes y reglamentos que establecen la función que desempeñan, mirando siempre por el bien común, con un espíritu de solidaridad para los altos fines del Estado, jamás se debe actuar dentro de los Poderes Públicos en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público que estén obligados a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de sus facultades que integran la

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 441.

competencia. De lo contrario, en caso de desobediencia, negligencia, descuido, torpeza, desvío de poder, desproporción o injusticia manifiesta, nuestro Estado de derecho estatuye a favor de los gobernados los medios jurídicos para impugnar las actuaciones arbitrarias e ilegales de los servidores públicos, incluyéndose un sistema de responsabilidades de diversa índole, que deben hacerse efectivas ya sea a instancia de parte o de oficio, según lo establezcan los propios mecanismos jurídicos conducentes.

En efecto, la falta de cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos en todos los niveles o jerarquías desde el Presidente de la República hasta los más modestos empleados públicos que se identifican como simples auxiliares, produce una serie de responsabilidades que la propia legislación federal, estatal, municipal permiten identificarlas según su gravedad, falta o tipo de infracción, y deben ser fincadas en el terreno práctico por las propias autoridades competentes o por los tribunales judiciales o administrativos que más adelante serán concretizados, bajo el principio de legalidad, fundando y motivando la clase de responsabilidad, como la sanción aplicable para cada caso particular, es así como la doctrina y la legislación del derecho administrativo nos hablan de las siguientes responsabilidades: política, administrativa, penal y civil, mismas que serán detalladas en el siguiente apartado.

2.5 LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos tanto federales como locales, aunque no es muy explícito en todas ellas, pues en forma ilustrativa tanto la propia Constitución como la legislación conducente se abocan más a tres tipos de responsabilidades, la política, la administrativa y a la penal y no así de la responsabilidad civil, lo que ha provocado innumerables discusiones, contradicciones e imprecisiones, dado los intereses políticos que se han manifestado

a través del tiempo y que hasta nuestros días sigue la incertidumbre jurídica y práctica.

En ese sentido, la precitada norma Constitucional señala:

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

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

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

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

III. Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

“Artículo 113.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los

particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

En ese contexto, para el ámbito federal, la ley reglamentaria de dicho mandato constitucional para fincar responsabilidades de la federación, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el ámbito administrativo y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expedida el 30 de diciembre de 1982 para el juicio político y declaración de procedencia hasta en tanto se expida la Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia sometida al Congreso de la Unión.

En dichas leyes, se estatuyen dos importantes responsabilidades atribuibles a dichos servidores públicos, que son: la política o constitucional y la administrativa. Por otro lado para hablar de la responsabilidad penal es necesario remitirnos al Libro Segundo, Título Décimo y Título Décimo Primero del Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, en donde podemos identificar las conductas particulares y el tipo de delito en que pueden incurrir los servidores públicos en cuestión, así como el tipo de sanción según su gravedad que deba aplicárseles.

La responsabilidad civil que también se conoce como de carácter patrimonial será analizada a la luz tanto de la legislación civil Federal como del Distrito Federal, y de las normas administrativas aplicables para dichos ámbitos, ya que indistintamente se pueden recurrir a tales ordenamientos.

Por tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante procedimientos diferentes: un procedimiento penal ante el

Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia, al establecer el artículo 113 Constitucional en su último párrafo que los particulares tendrán derecho a solicitar la indemnización que se generen con motivo de la responsabilidad del Estado, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

En ese tenor, se procede a analizar cada una de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, bajo los siguientes lineamientos:

2.5.1 Responsabilidad Política

Para el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero "La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales"¹⁹

Bajo este concepto, el Título Cuarto Constitucional sentó las bases legales, en materia de responsabilidad política, que actualmente se contempla en su ordenamiento reglamentario.

Cabe precisar desde ahora que el Juicio Político y la Declaración de Procedencia son dos procedimientos distintos: a través del primero se busca imponer a los funcionarios federales, que violen los intereses públicos fundamentales y su

¹⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, ob. cit., p. 78.

buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación, hasta por veinte años, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno, dependiendo de la gravedad, o en su defecto, en caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales, para que procedan según corresponda, cuando con su conducta incurran en violaciones a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales; a través del segundo, unicameral y por ende más expedito, se busca desaforar al funcionario federal por la presentación en su contra de denuncias de carácter penal, y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades y al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones de tipo político. En caso de que se trate de funcionarios estatales la declaración de procedencia se comunicará a las legislaturas locales para que procedan según corresponda.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ya se dijo, hasta en tanto se expida la Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia sometida al Congreso de la Unión.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentar, en materia de responsabilidad política a:

- Los sujetos de responsabilidad política;
- Las causales de responsabilidad política;
- Las autoridades competentes par instaurar el juicio político;
- El procedimiento del juicio político;
- Las sanciones por la comisión de conductas infractoras que dan lugar a la responsabilidad política

2.5.1.1 Sujetos de responsabilidad política

Cuando se trata de identificar a los sujetos de responsabilidad política, el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se remite al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde considera como sujetos del Juicio Político a:

Los funcionarios de la Federación, entre los que se encuentra a:

- En el Poder Ejecutivo Federal:
 - Secretarios de Despacho;
 - Los Jefes de Departamento Administrativo;
 - El Procurador General de la República;
 - Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;
 - Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;
 - Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas; y
 - Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
- En el Poder Legislativo Federal:
 - Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión, y
 - Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.
- En el Poder Judicial Federal:
 - Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 - Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

- Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito; y
- Los Jueces de Distrito.

Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos públicos descentralizados, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los de los fideicomisos públicos son considerados por el artículo 110 Constitucional como sujetos de Juicio Político en atención a la "... naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión, ya que dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tiene a su cargo funciones de tal transparencia, que va más allá de las esferas administrativas y penal, por lo que deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redundará en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho", como se señaló en la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.

En el Gobierno del Distrito Federal:

- Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal
- Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal y
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

En el Instituto Federal Electoral:

- El Consejero Presidente
- Los Consejeros Electorales y
- El Secretario Ejecutivo

Los Funcionarios de los Estados de la República

- El poder Ejecutivo Estatal
 - Los Gobernadores de los Estados

- En las Legislaturas Locales
 - Los Propietarios Locales de las Legislaturas Locales

- En el Poder Judicial Estatal:
 - Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso,
 - Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas.

Los funcionarios públicos estatales mencionados son políticamente responsables en el desempeño de sus cargos o comisiones, cuando incurran en violaciones a la Constitución Federal, a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos de los recursos y fondos federales.

2.5.1.2 Conductas que dan origen a la responsabilidad política

Los actos u omisiones cometidos por los funcionarios sujetos al Juicio Político que son contrarios a los intereses públicos fundamentales o a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, son causa de responsabilidad política, pero las consecuencias de la resolución son distintas tratándose de funcionarios federales y de funcionarios estatales.

Las conductas infractoras de los Funcionarios Federales son:

- Ataque a las instituciones democráticas
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal,
- La violación grave y sistemática de las garantías individuales y sociales,

- El ataque a la libertad del sufragio,
- La usurpación de atribuciones (este ya es un delito contemplado por las leyes penales),
- Por infracción y violación a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación,
- Por infracción y violación a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a uno o varios Estados de la misma o a la Sociedad,
- Motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones,
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.

Como se puede observar hay un alto contenido político en las causales que pudieran dar origen al juicio de esta naturaleza, ya que a excepción de aquellas que pueden ser comprobadas mediante revisiones o auditorías oficiales, las demás se caracterizan por su vaguedad y su determinación depende de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión al conocer de conductas que puedan implicar una responsabilidad política. Lo anterior, sin incurrir en la ironía de mencionar que los funcionarios que nos ocupan pueden cometer actos u omisiones que violen en forma leve o esporádica los planes, presupuestos y programas de la Administración Pública, sin que deban responder legalmente por ello. El Congreso de la Unión tiene atribuciones para valorar la existencia o gravedad de los actos u omisiones que den lugar a responsabilidad política.

No obstante lo anterior, se debe considerar que las responsabilidades políticas que se consignan en nuestro ordenamiento máximo y que define la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no son tan precisas como lo define el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, al referirse a las responsabilidades administrativas debido a que la función del gobernante es distinta a la función del servidor público que se encuentra en las esferas básicas o intermedias del gobierno y su conducta infractora puede ser más fácilmente determinada como infracción administrativa en el Código de Conducta contemplado en la ley en comento.

Las conductas infractoras para los Funcionarios Estatales son:

Cuando con su conducta violen a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Mientras que para los funcionarios federales la responsabilidad política radica en satisfacer los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, para los funcionarios estatales la responsabilidad política radica en abstenerse de violar la Carta Magna y las leyes federales, así como dar un uso debido a los fondos y recursos que destine la federación, debido esto al principio de circunscripción territorial y competencia política del estado mexicano, ya que las Entidades Federativas tienen el derecho de darse su propia Constitución, dentro de la que se insertará la forma de organización y funcionamiento de los poderes públicos estatales y consiguientemente fijaran las funciones y atribuciones de sus gobernantes o de sus servidores públicos en general y será ante la población de ese mismo estado, que deba responder el funcionario por la satisfacción de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho dentro del espacio territorial que pertenece a la entidad estatal. Es por eso, que la resolución de la Cámara de Senadores que sea la causa del Juicio Político seguido en contra de algún funcionario estatal o por violaciones a la Constitución y a las leyes federales o por el manejo indebido de recursos, tendrá exclusivamente un carácter declarativo y se comunicará a las Legislaturas Locales, para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda; es decir, dentro de su marco constitucional estatal.

No obstante, todos los servidores públicos del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales o Municipales y del Distrito Federal, tienen la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución Federal, y que según su artículo 128 todos los funcionarios públicos, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo están obligados a protestar la guarda de las Constitución y de las leyes que de ella emanen.

2.5.1.3 Autoridades competentes

Las Cámaras que integran el Congreso de la Unión son los órganos competentes para substanciar el procedimiento relativo al Juicio Político y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, en tanto que la de Diputados debe actuar como Organó Instructor y de Acusación, mientras que la de Senadores debe fungir como Jurado de Sentencia.

Integración de las Comisiones Jurisprudenciales

La Gran Comisión de cada una de las Cámaras, al proponerles las comisiones para el despacho de los asuntos de su competencia, someterá a consideración de cada una de ellas la aprobación de una Comisión encargada de substanciar los procedimientos relativos al Juicio Político y al relativo a la Declaración de Procedencia. Una vez aprobada la propuesta, por cada una de las comisiones que deban conocer de los procedimientos mencionados, a cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora de la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores.

Las comisiones jurisdiccionales que se constituyan para estos efectos tendrán un carácter transitorio y se constituyen para la integración de responsabilidades en que incurran los funcionarios políticos, pero seguirán operando durante los recesos del Congreso de la Unión y los de las propias Cámaras y para el despacho de los asuntos a su cargo.

Subcomisión de examen previo.

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento por conducto de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y por la Comisión de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una, para que en unión de sus respectivos Presidentes y Secretarios, integren la Subcomisión de Examen Previo de las denuncias que se presenten para la substanciación del Juicio Político; es decir, cada comisión estará integrada por siete diputados que constituirán la Subcomisión de Examen Previo y que tendrán un carácter transitorio y una competencia exclusiva para efectos del Capítulo Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esto es, las etapas procedimentales del Juicio Político son atendidas por la Subcomisión de Examen Previo, y por dos comisiones, a las que la ley reglamentaria designa, respectivamente, como la Sección Instructora, en la Cámara de Diputados y como la Sección de Enjuiciamiento, en la Cámara de Senadores.

2.5.1.4 Juicio político

En la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 se manifestó que: "Las responsabilidades políticas, que se sancionan son la destitución e inhabilitación, sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo se aseguran los procedimientos fundamentales de expedites, imparcialidad y audiencia."

Pocos autores se han dado a la tarea de definir que es el Juicio Político y algunos como Antonio Riva Palacio, se han limitado a describirlo como "el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor

público a (sic) dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo”.²⁰

Asimismo, Ignacio Burgoa señala que “por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra un alto funcionario del Estado para desafortarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.”²¹

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

Ámbito temporal de aplicación

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

Legislación procesal supletoria

En todas las cuestiones relativas al procedimiento del Juicio Político, particularmente en la apreciación de las pruebas, que no estén previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se deberán observar en lo

²⁰ RIVA PALACIO, Antonio, “Juicio Político”, Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades, INAP, México 1984, p. 84.

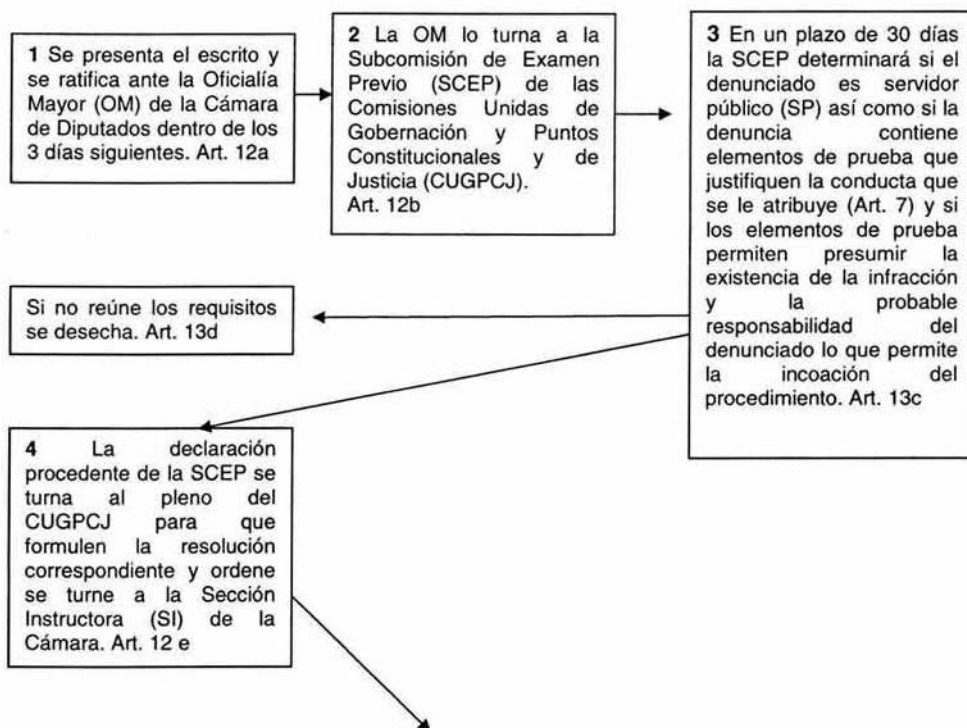
²¹ BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1994, p. 565.

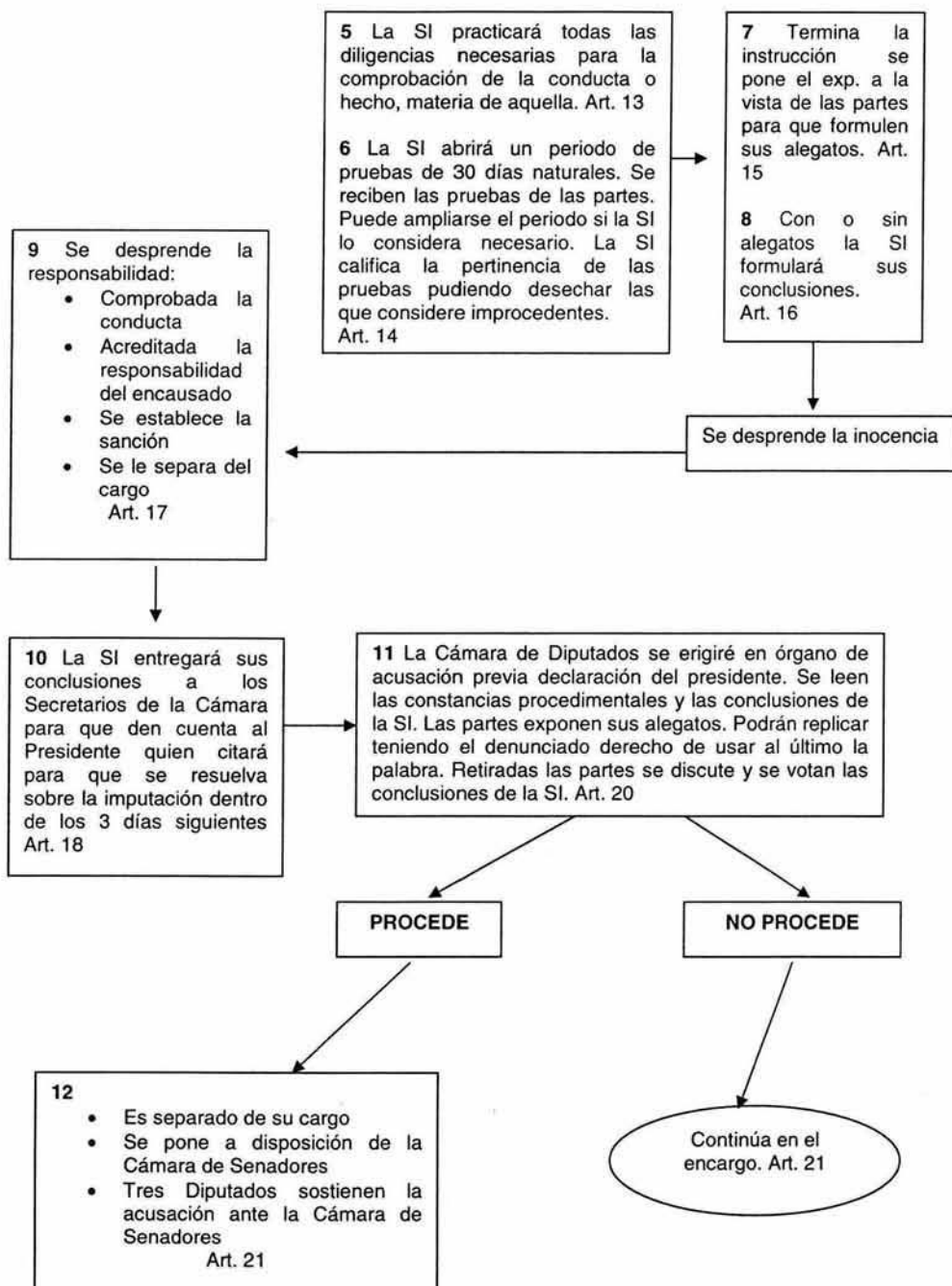
conducente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se deberá a tender, también en lo conducente, las del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en términos del artículo 45 de la Ley de Responsabilidades citada.

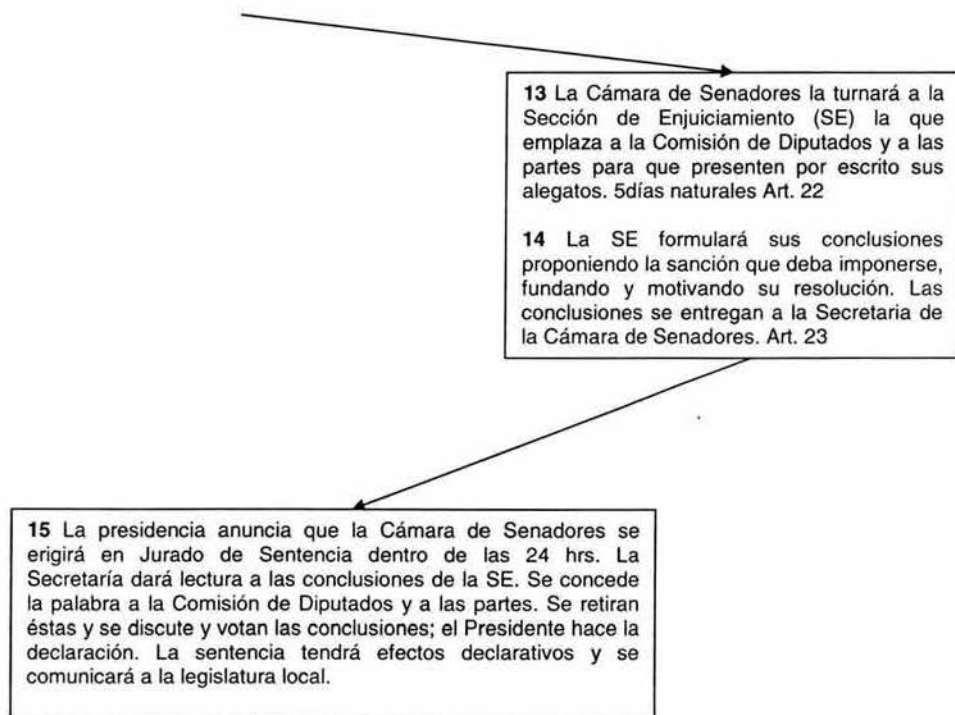
2.5.1.4.1 Procedimiento del juicio político

A continuación describiremos cuál es el procedimiento utilizado por las cámaras del Congreso de la Unión para someter a juicio político a los servidores públicos señalados en el artículo 110 Constitucional por la comisión de las infracciones graves de carácter político.

Este procedimiento se regula de los artículos 12 a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sus etapas son las que se muestran en el diagrama siguiente:







De acuerdo al diagrama anterior, en el procedimiento del juicio político predomina la publicidad de las acciones e introduce algunos elementos de oralidad y en general respecta la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional.

2.5.2 Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal es definida por la doctrina de la siguiente manera:

“Por responsabilidad penal entendemos la resultante de ‘la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público... en los términos de la legislación penal’ (art. 109 fr. II Const)”²²

²²GARZA GARCÍA, César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, Serie Jurídica, McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., México 1997, p. 95.

"El derecho penal administrativo es una disciplina jurídica específica del derecho administrativo y del derecho penal común que estudia los actos u omisiones catalogados como infracciones, faltas y delitos del orden administrativo, así como de las sanciones administrativas y penales relacionadas con tales ilícitos".²³

Luis Jiménez de Asúa define al "derecho penal administrativo como el conjunto de disposiciones que asocian al incumplimiento de un concreto deber de los particulares con la administración una pena determinada".²⁴

El alemán James Goldschmidt, sostiene que el derecho penal administrativo "es el conjunto de aquellas disposiciones mediante las cuales la administración estatal encargada de favorecer el bienestar público estatal vincula a la transgresión de una disposición administrativa como supuesto de hecho, una pena como consecuencia administrativa".²⁵

En este contexto, la responsabilidad penal tiene lugar cuando los servidores públicos en ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia. "En tal sentido la responsabilidad penal, se configura por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente con las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes cosas u objetos al que no se tiene derecho por parte del público, por disponer para provecho personal dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etcétera".²⁶

²³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998, p. 441.

²⁴ JIMÉNEZ DE ASUA, Luis, Tratado de Derecho Penal, Tomo I, Editorial Losada, Buenos Aires 1956, p. 46.

²⁵ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, ob. cit, p. 367.

²⁶ Idem.

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional “la comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, en ese sentido, el Título Décimo del Código Penal Federal establece once figuras delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos, y por ellas los sujetos activos podrán ser sancionados con penas privativas de libertad, con multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, así como el decomiso de bienes por enriquecimiento ilícito.

2.5.2.1 Conductas delictivas del servidor público

1. Ejercicio Indebido del Servicio Publico (artículo 214 del Código Penal)
2. Abuso de Autoridad (Artículo 215)
3. Coalición de Servidores Públicos (Artículo 216)
4. Uso Indebido de Atribuciones y Facultades (Artículo 217)
5. Concusión (Artículo 218)
6. Intimidación (Artículo 219)
7. Ejercicio Abusivo de Funciones (Artículo 220)
8. Tráfico de Influencia (Artículo 221)
9. Cohecho (Artículo 222)
10. Peculado (Artículo 223)
11. Enriquecimiento Ilícito (Artículo 224)

Estos son los aspectos típicos de los delitos susceptibles de ser cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus cargos y que el legislador se ha preocupado por sancionar con el fin de fomentar la moralidad pública y darle mayor transparencia a la conducta de las personas que desempeñan un cargo público.

Cuando se descubra por el superior jerárquico, por la Contraloría Interna de la dependencia u organismo respectivo o por la Secretaría de la Función Pública antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la configuración de algunos de los mencionados delitos imputables a cualquier servidor público, se debe presentar de inmediato la denuncia penal ante el Ministerio Público Federal que corresponda aportando las pruebas necesarias para que se integre debidamente la averiguación previa del caso y se haga de esta forma la consignación ante el juez penal competente.

Ahora bien, cabe aclarar que en materia penal existe la protección constitucional para los servidores públicos de alta jerarquía, para que no queden expuestos a detenciones arbitrarias o privaciones injustas de su libertad ante denuncias falsas o calumniosas, por lo que se requiere la autorización previa de la Cámara de Diputados, quien mediante un juicio que se entabla ante la misma con un sentido político, debe resolver si hay o no lugar a proceder penalmente en contra del acusado, que conforme al artículo 111 Constitucional se conoce como "Declaración de Procedencia", que es lo que en la práctica y anteriormente se denominó "desaforar o desafuero" y que en la realidad consiste en relevar de un puesto público a un trabajador del Estado de alta jerarquía, o que goza de "fuero constitucional", con lo cual también se da la autorización para que dicho servidor público pueda ser puesto a disposición de las autoridades judiciales y así sea juzgado penalmente.

2.5.2.2 Declaración de procedencia

En materia penal existe la protección constitucional, anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo a nuestra constitución solamente puede existir el fuero de guerra, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional, cuando comentan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada "Declaración de Procedencia".

Ahora bien, para Montserrat Soltero "La Declaración de Procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra".²⁷

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla exclusivamente la Declaración de Procedencia en el caso de presentación de denuncias o querrelas de particular o por requerimiento del Ministerio Público que se formulen en contra de los servidores, refiriéndola solamente a las cuestiones de carácter penal (procedimiento penal), lo que implica que no se requiere dicha declaración en los casos de conductas infractoras que den lugar a responsabilidad política (juicio político) o responsabilidad administrativa (procedimiento administrativo disciplinario). En demandas del orden civil, mercantil o laboral (en caso de ser demandado como patrón), tampoco se requiere de la declaración de procedencia, porque en estos supuestos, la demanda no implica la existencia de responsabilidad del funcionario como tal, sino que es demandado como particular, a diferencia de los casos de responsabilidad política o administrativa en donde, su calidad de servidor público es la que provoca la posibilidad legal de exigir cuentas de su actuación.

2.5.2.2.1 Sujetos que gozan de la protección constitucional

Todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que se cometan en contravención a las disposiciones contenidas en las leyes

²⁷ ORTIZ SOLTERO, Sergio Montserrat, ob. cit., p. 238.

aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal o delitos del fuero común, o de aquellos contenidos en el Título Décimo del Código Penal o cualquier otro, excepción hecha del Presidente de la República que solamente puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común; sin embargo, aquellos servidores públicos a los que alude el artículo 111 Constitucional no pueden ser sujetos del procedimiento penal si no han sido previamente desaforados. El referido artículo no incluye como sujetos de juicio político, sino solamente aquellos que se mencionan en el numeral indicado.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son:

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

También gozan de esta protección los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento

semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

En todos los casos debe exigirse la denuncia penal correspondiente y/o el requerimiento del Ministerio Público cuando se hayan cumplido los requisitos procesales para el ejercicio de la acción penal. El procedimiento especial relativo a la Declaración de Procedencia sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 Constitucional durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de los mismos.

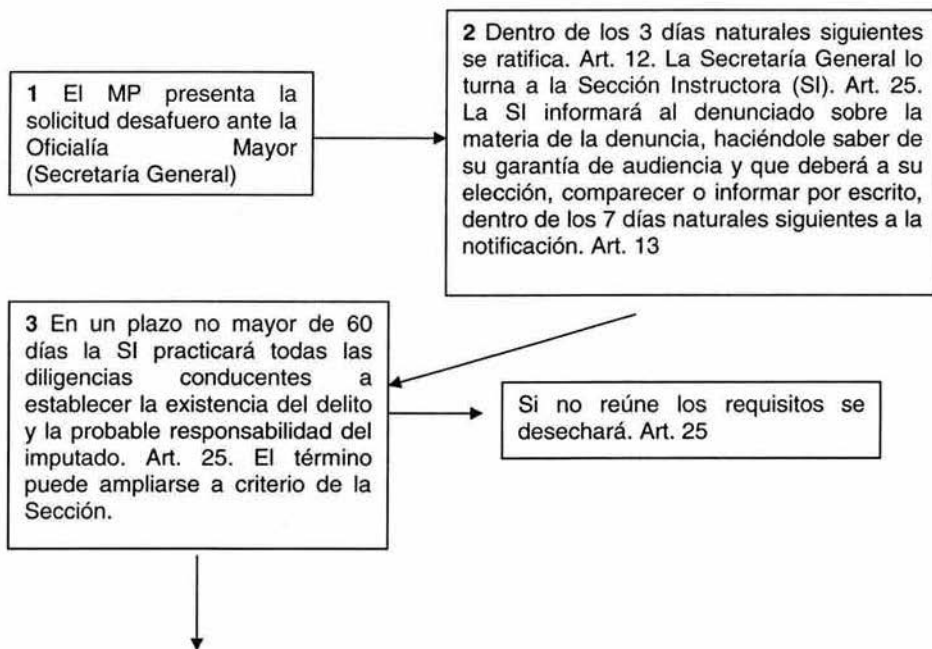
No se requiere de la Declaración de Procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su cargo, a menos de que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional. Es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios con investidura constitucional, deben ser primeramente sometidos al procedimiento por el cual la Cámara de Diputados declare oficiosamente la procedencia del procedimiento penal.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Si la Cámara declara que no ha lugar a proceder, se suspenderá todo el procedimiento ulterior; en la inteligencia que éste continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, toda vez que la declaración del órgano legislativo, por no ser de su competencia, no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación.

En efecto, la función de la Cámara de Diputados es analizar la existencia de conductas infractoras de las leyes federales y declarar en su caso, si ha lugar o no para proceder contra el inculpado, pero de ninguna manera es la autoridad competente para aplicar las leyes penales, ni para incoar el procedimiento penal, ni mucho menos para imponer las sanciones que podrían privar de la libertad al inculpado, toda vez que la aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, según lo dispone el primer párrafo del artículo 21 Constitucional.

2.5.2.2.2 Procedimiento de la declaración de procedencia

El procedimiento para la declaración de procedencia se rige por lo preceptuado en los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se trata de un instrumento legal muy semejante al correspondiente al juicio político, como a continuación se detalla.



4 La SI abrirá un periodo de pruebas de hasta 30 días naturales dentro de la cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia SI estime necesarias, Art. 14. También tendrán 6 días para presentar alegatos.

5 Dada cuenta del dictamen correspondiente el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen haciéndolo saber a las partes. Art. 26

6 El día designado previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político. Art. 27

7 Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. Art. 28

2.5.3 Responsabilidad Civil

La justificación de la existencia de la responsabilidad civil parte del principio de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”, por lo que si nadie esta obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Al respecto Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan que “en términos de la Teoría del Organo, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al estado ya que los servidores públicos en ejercicio de sus

funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.

Sin embargo, conforme al artículo 1927 del ordenamiento en cita, la responsabilidad del Estado es solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos. Por su parte el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que cuando en el procedimiento disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público, y que la falta administrativa haya sido generadora de daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra. En ambos casos el Estado podrá repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, asimismo, el último párrafo del artículo 34 de la referida ley, dispone que el derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado la falta administrativa.

Por lo tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto por el Código Civil y por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y estos la establecen de manera directa a cargo del Estado, el cual puede repetir en contra de los servidores públicos responsables, es incuestionable que estas disposiciones son aplicables a las relaciones entre el estado y sus empleados y entre aquél y los particulares.

Independientemente de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios no sólo a los particulares sino también al patrimonio del Estado, con lo que se produciría una

responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por leyes y procedimientos administrativos.

Así tenemos que las leyes administrativas, como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa.

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares.²⁸

Del concepto expuesto se deriva que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

- Los sujetos
- La acción u omisión
- El daño y
- El nexo causal

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño no se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

²⁸ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1984, p. 136.

Respecto al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena.

En cuanto al daño, como elemento esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 201 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menos cabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el diverso 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración física, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Finalmente el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si interviene excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexistente o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en el ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demanda conforme a las normas de carácter civil; por tanto para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, ya que de lo contrario estaríamos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

2.5.3.1 Concepto de responsabilidad civil

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos,

no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de Motivos de las reformas a este Título Constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

Solamente el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. Asimismo, el artículo 113 de la Carta Magna en su último párrafo dispone que la "responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes". Cabe señalar que dicho párrafo fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002.

Sin embargo, la doctrina ha definido a la responsabilidad civil de la siguiente manera:

"Algunos autores (de Cupis y Carneutti) han definido la responsabilidad civil, como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales se concibe la responsabilidad civil, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie".²⁹

El maestro Alfonso Nava Negrete señala que "Aparece esta responsabilidad cuando el trabajador, al prestar el servicio daña o perjudica bienes o recursos de la administración o de particulares. Incurren en esta responsabilidad los manejadores de fondos o valores del gobierno, los funcionarios al autorizar adquisiciones o contratar y ejecutar obras públicas, etcétera"³⁰.

²⁹ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, ob. cit., p. 2826.

³⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1995, p. 189.

Asimismo, Miguel Galindo Camacho señala que “en estos casos se presenta la responsabilidad civil, cuando el servidor público, con su conducta, produce directamente un menoscabo en el patrimonio estatal o afecta en el mismo sentido el patrimonio de un particular, que inclusive puede demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público”.³¹

Por su parte Sergio Monserrit Soltero manifiesta que “la responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos”.³²

En atención a los conceptos antes citados, la responsabilidad civil del servidor público no se restringe a sus actos como particular, sino también en aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley.

2.5.3.2 Origen de la responsabilidad civil del servidor público.

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

- El enriquecimiento ilícito (lucro indebido)
- La causación de daños y perjuicios al Estado, y

³¹ GALINDO CAMACHO, Miguel, ob. cit., p.271.

³² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, ob. cit., p. 254.

- La causación de daños y perjuicios a terceros. Esta última modalidad da lugar, a su vez a la responsabilidad civil, solidaria o subsidiaria, del Estado.

2.5.3.3 Sujetos de la responsabilidad civil

- Todos los servidores públicos; y

Particularmente aquellos que manejen recursos y fondos federales, ya sea que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos de gobierno federales o en los Estados o Municipios. Los funcionarios que están sujetos al juicio político y aquellos que gozan de inmunidad procesal también son sujetos de esta responsabilidad, aún cuando, tratándose de daños y perjuicios a la Hacienda Pública, la autoridad competente que conozca de la irregularidad lo deberá hacer del conocimiento del Titular de la Secretaría de la Función Pública para que éste a su vez entere al Presidente de la República, a efecto de que proceda conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El manejo indebido de los recursos y fondos federales o la comisión de ciertas conductas sancionadas por la Ley Penal o por la ley reglamentaria origina la responsabilidad del servidor público frente al Estado, pero no ante los particulares, en tanto que éstos no son las víctimas directas de la conducta administrativamente irregular, y en ciertos casos delictiva.

- Estado

El Código Civil establece la responsabilidad civil del Estado cuando sus servidores públicos, en el ejercicio de sus atribuciones, ocasionen un daño o perjuicio a terceros. El daño debe entenderse en sus dos variantes: la material y la moral. En estos casos es difícil que se dé el elemento de corrupción por tratarse de

responsabilidad civil a cargo del Estado, es pertinente mencionar los numerales de este ordenamiento.

El artículo 1927 del Código Civil establece.

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.

Como complemento de lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 33 dispone:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que ésta haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas así lo determinan reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra”.

El objetivo que se persigue con las disposiciones que se refieren a la responsabilidad civil del Estado es poner a disposición de la víctima un medio legal alternativo que le facilite la vía para hacer efectiva la reparación de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, sin menos cabo de dejar a salvo sus derechos

para ejercerlos, en caso de improcedencia en la vía judicial; es decir, la civil o la penal.

En conclusión, los servidores públicos serán responsables por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal o la del Distrito Federal o la cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas, particularmente, de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

2.5.3.4 Autoridades competentes

La identificación de las autoridades competentes en materia de responsabilidad civil depende de:

- La vía judicial o administrativa intentada por la víctima.

En este caso, la autoridad que conozca del hecho puede ser el juez de lo penal, el juez de lo civil, la Secretaría de la Función Pública o las Contralorías Internas de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en su defecto, la Contraloría General del Poder Judicial de la Federación;

- La modalidad de la conducta infractora del servidor público

Si con ella el servidor público causa un daño a la Hacienda Pública, las autoridades competentes son en principio, de carácter administrativo, ya que la dependencia facultada por la ley es la Secretaría de la Función Pública, o en su defecto la Contraloría General del Distrito Federal.

- Del órgano público al que pertenezca el servidor público.

Consecuentemente y en tanto que la responsabilidad civil está íntimamente relacionada con la responsabilidad política, la administrativa y/o la penal, las autoridades facultadas para su identificación, investigación, determinación y fincamiento pueden ser indistintamente y de manera enunciativa.

- La Secretaría de la Función Pública
- La Auditoría Superior de la Federación
- La Contraloría General del Poder Judicial de la Federación
- Las Contraloría Internas de las dependencias y entidades
- El Juez de lo Penal, y
- El Juez de lo Civil.

2.5.3.5 Sanciones

Las sanciones por responsabilidad civil pueden ser, indistintamente o conjuntamente:

- De carácter político
- De carácter administrativo, y
- De carácter penal.

En tal tesitura el servidor público infractor podrá ser sancionado, al mismo tiempo, y a través de procedimientos de distinta naturaleza, primeramente con la sanción económica y además con la destitución y/o inhabilitación y pena corporal. Las sanciones y penas que amerite el servidor público responsable son las que contemplan la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hasta en tanto se expida la Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia y el Código Penal.

2.5.4 Responsabilidad Administrativa

En los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, los cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”.³³

Así es, el Título Segundo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se denomina “Responsabilidades Administrativas”, que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y enseguida en el artículo 8 se establece el código de conducta ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término legalidad.

2.5.4.1 Concepto de responsabilidad administrativa

“El régimen disciplinario es identificado legalmente como responsabilidad administrativa, pues así se deriva de la Constitución a través de sus numerales 109 fracción III y 113.”³⁴

“La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta

³³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2000, p.p. 208 y 209.

³⁴ MORALES PAULIN, Carlos A., El Proceso Administrativo Público, Editorial Porrúa, México 1999, p. 127.

Administrativo que previene las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".³⁵

"Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la administración pública y no afecta, en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares".³⁶

"...la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".³⁷

"Es así la responsabilidad administrativa la directamente referida a la propia actividad del servicio público, 'por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones', sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrá surgir además la responsabilidad civil o incluso penal"³⁸.

De las anteriores definiciones se colige que la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficacia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, por lo que el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o injusticia, remarcando a la corrupción.

³⁵ *Ibidem*, p. 112.

³⁶ GALINDO CAMACHO, Miguel, *ob. cit.*, p. 271.

³⁷ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *ob. cit.*, p. 2833.

³⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *ob. cit.*, p. 86.

En tal virtud la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

En ese sentido, la responsabilidad administrativa tiene por objeto el darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa del Estado, mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas desde el nombramiento o elección de una persona física para algún cargo, que por convicción y como un principio en el desempeño de un servicio público todos los trabajadores del Estado sin excepción se ajusten a las normas del buen proceder.

2.5.4.2 Sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público

Partiendo de las mismas bases constitucionales los sujetos de la responsabilidad administrativa son todos los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 de la Carta Magna, desde los representantes de elección popular, hasta los que desempeñan un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal o del Distrito Federal, con lo cual alcanzamos la convicción de que se puede fincar responsabilidad administrativa tanto a los trabajadores del Estado que se les identifica de base o de confianza, así como los de alta jerarquía que también están sujetos al juicio político.

Siguiendo tal premisa constitucional, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que serán sujetos de dicha ley, los servidores públicos federales mencionados en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Ahora bien, no hay que confundir quienes son sujetos de responsabilidad administrativa, con los sujetos a quienes se les aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de que todos los servidores públicos que contempla el artículo 108 de la Carta Magna son responsables administrativamente; sin embargo, no a todos se le aplica la ley en comento, tal es el caso del Poder Judicial, cuya Ley Orgánica contempla íntegramente el sistema de responsabilidades administrativas al que están sujetos sus servidores públicos, de ahí la precisión que hace el artículo 2 de la Ley de Materia al especificar qué servidores públicos están sujetos a dicha ley.

Otro ejemplo de lo anterior, es el caso los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que no obstante que dicha institución es un organismo descentralizado conforme a lo dispuesto por el artículo 1° de su Ley Orgánica, y en consecuencia sus trabajadores son servidores públicos, no procede su inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ni se podría incorporar una disposición en su Legislación que permitiera aplicar dicho ordenamiento, con base a lo siguiente:

1. El artículo 3°, fracción VIII, Constitucional establece que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas.

Al respecto se considera que incorporar a la UNAM en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contravendría el artículo 3° Constitucional, en virtud de que conforme a la ley en cuestión, las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal dependen funcional y jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública, por lo que se estaría vulnerando su autonomía, ya que la propia Carta Fundamental le da a la UNAM facultades para que sus propios órganos y en el ejercicio de su autonomía, determinen las cuestiones de autogobierno, las académicas y las financieras.

2. Por su parte el artículo 13 de la Ley Orgánica de la UNAM, señala que las relaciones entre la Universidad y su personal de investigación, docente y administrativo, se regirán por estatutos especiales que dictará el Consejo Universitario y en ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a los que conceda la Ley Federal del Trabajo.

En este sentido, no procede aplicar a los trabajadores de la UNAM la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que la propia Ley Orgánica faculta a las autoridades universitarias a expedir sus propios estatutos, en los que se consignarán todo lo referente a las disposiciones que regularán las relaciones de la Universidad con su personal.

En efecto, la fracción I del artículo 8° de la Ley Orgánica de la UNAM, faculta expresamente al Consejo Universitario para expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

3. Por otra parte, el artículo 90 del Estatuto General de la UNAM precisa que los miembros de la Universidad son responsables por el incumplimiento de las obligaciones que específicamente les imponen la Ley Orgánica, el Estatuto General y sus reglamentos.

En ese tenor, se considera que los miembros de la UNAM no tendrían que observar las obligaciones consignadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino únicamente las previstas en sus Leyes específicas.

4. Por otro lado, cabe destacar que conforme a los artículos 91, 92, 93, 94 del Estatuto General de la UNAM, sus miembros son responsables ante distintas autoridades de la Universidad, por lo que no sería posible que un sólo órgano interno de control pudiera sancionar a todos los miembros de la institución.

A manera de ejemplo:

-El Rector sólo es responsable ante la Junta de Gobierno (art. 91).

-El Secretario General sólo será responsable ante el Rector (art. 91).

-Los Directores de facultades, escuelas e institutos, son responsables ante la Junta de Gobierno y ante el Rector (art. 92).

-Los miembros del Consejo Universitario y los consejos técnicos lo serán ante los propios Consejeros (art. 92).

-Los miembros del personal académico y los alumnos ante el Tribunal Universitario (art. 93).

-El Tesorero de la Universidad, los empleados que directamente estén a sus órdenes; el Auditor Interno y los empleados que de él dependan serán responsables ante el Patronato (art. 94)

5. Ahora bien, el Estatuto General de la UNAM sólo prevé en su artículo 98 las sanciones relativas al extrañamiento escrito, suspensión y destitución, por lo que a los miembros del Consejo Universitario (Rector, Directores de Facultades, Maestros y el personal del Consejo) no podría aplicárseles la sanción económica, ni la inhabilitación previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (art. 13).

En ese sentido, podría decirse que por regla general todos los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 Constitucional son sujetos de responsabilidad administrativa y por ende les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo, por exclusión, existen servidores públicos, como los mencionados en párrafos que anteceden, a los que no le son aplicables las disposiciones contenidas en la ley de referencia.

Ahora bien, es necesario precisar que en el presente trabajo únicamente se aborda el estudio de aquellos sujetos de responsabilidad administrativa que presten sus servicios en la Administración Pública Federal y a quienes se les aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.5.4.3 Las obligaciones en el servicio público

La responsabilidad administrativa trae como consecuencia una obligación que la Ley establece como un código de conducta de los servidores públicos, cuyo propósito es preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, en donde quedan claramente tipificadas las infracciones que se producen por la inobservancia de la disciplina administrativa y como consecuencia se identifican las medidas disciplinarias aplicables a cada caso particular.

Así, el artículo 113 Constitucional establece aquellos valores, cualidades o atributos que deben caracterizar la actuación de los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, valores que han quedado consignados a su vez en el artículo 8 de su Ley Reglamentaria.

Respecto de los valores contenidos en el artículo antes citado el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez los considera "fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines del propio Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general."³⁹

En nuestra opinión, por el simple hecho de que una persona adquiera el carácter de servidor público, tiene que sujetarse a los principios que rigen su actuación dentro de la función pública, como los que contempla el artículo 8 de la Ley

³⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ob. cit., p. 107.

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código de Ética expedido por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el que más adelante se comentará.

Respecto de las obligaciones de los servidores públicos compartimos la idea de algunos estudiosos del derecho en el sentido de agruparlas de la siguiente manera:

Criterio de eficiencia

Tal y como lo establece la fracción I del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el compromiso de eficiencia del servidor público conlleva tres aspectos fundamentales: el cumplir con sus obligaciones laborales, evitar o salvaguardar los obstáculos y el no abusar del cargo.

El primer aspecto consistente en cumplir el servicio que se ha encomendado y obliga a poner todos los medios legales y necesarios para conseguir aquello que le confirió; el segundo elemento es de abstenerse de cualquier acto que cause la suspensión o deficiencia de los servicios u objetos que están bajo su cuidado y responsabilidad, el servidor público por el hecho de ser un trabajador del Estado, está obligado a evitar el descuido, el abandono, la flojera; finalmente el tercero, implica el que, dentro del marco de eficiencia en que se debe mover el trabajador del Estado, se evite el trabajar irresponsablemente o se aproveche el cargo o el empleo para conseguir otras metas u otros fines que no son propios del puesto.

Criterio de legalidad

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es de hecho un código de ética que exige a los servidores públicos un comportamiento apegado a principios jurídicos de moral pública. Dicho código

establece los principios de imparcialidad, economía eficiencia, lealtad y honestidad que todo servidor público está obligado a seguir en su empleo, cargo u omisión, pero también señala procedimientos de investigación y determinación de responsabilidad administrativa, describiendo las secciones correspondientes para prevenir y, en última instancia sancionar.

Criterio de honestidad

La Administración Pública es la herramienta con la que el Estado cuenta para traducir en avances concretos el programa revolucionario; los servidores públicos son el fundamento de la administración y, por tanto, el fundamento primordial del Estado.

El país no debe tolerar el desestímulo de sus propios servidores a base de la denigración sistemática, si bien la sociedad debe señalar al corrupto, es preciso, también que reconozca al eficiente y premie la excelencia. Este es el espíritu de la fracción III del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula el uso de facultades y recursos en el servicio público y los subordina a la consecución de metas y a la búsqueda de la excelencia en el servicio a la Nación.

Criterio de vigilancia y cuidado de la información

En materia de documentación e información, la ley no sólo exige el no hacer un uso indebido de la información que se maneja por cuestiones del cargo propio, sino que se trata de cuidar y evitar que ésta llegue a manos de otros que le pueden dar un uso indebido, además dicha obligación va más allá, pues obliga al servidor público a impedir que ésta sea destruida, sustraída, tergiversada o simplemente desaparecida.

Al respecto, cabe hacer la aclaración que actualmente dicho criterio deberá sujetarse a lo previsto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003.

Criterio de conducta laboral

Si en el ámbito del manejo de los recursos de la Nación se le pide al servidor público que ajuste su conducta a los valores de eficiencia, eficacia, honradez, economía, imparcialidad y lealtad, en el ámbito de la atención al público y del trato con sus respectivos jefes, compañeros y subordinados se le exige un elevado nivel de comportamiento que se rija por una consistente actitud de servicio a los demás fundada en el respeto mutuo, en la diligencia en la acción, en la imparcialidad en el juicio y en las decisiones e intachable rectitud personal. Ajustar el comportamiento laboral y de relaciones humanas a estas normas disciplinarias es obligación y compromiso personal en el servicio público.

Criterio de autoridad y dirección.

Si a cada uno de los servidores se les exige el proceder con rectitud, respecto e imparcialidad, a aquellos que por elección o comisión se les ha asignado un puesto de autoridad o de dirección se les exige de manera especial responder a estas normas y abstenerse de cualquier acto ajeno las funciones propias de su cargo.

En ocasiones la baja productividad como la baja moralidad en la función pública ha sido responsabilidad de los propios niveles de dirección, quienes no han sabido diseñar procedimientos ágiles y transparentes que aumenten la calidad de la gestión pública y la moralidad de sus subordinados. Así la ley obliga a las autoridades públicas a observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en distingo, desvío o abuso de autoridad.

Asimismo, la fracción IX, del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece la obligación por parte de los subordinados de observar respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

Criterio de uso del cargo

Las fracciones VIII, IX y X del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encaminan a establecer los límites generales de cualquier cargo o empleo público.

El primero, prohíbe ejercer las funciones del puesto cualquiera que sea éste, más allá del periodo para el que fue contratado o designado. El segundo, prohíbe el autorizar a los subordinados a no asistir sin causa justificada a sus labores y se orienta a cerrar una posible causa de improductividad y despido. Finalmente la fracción X señala que en el servicio público existen cierto tipo de empleos que son incompatibles con un cargo público o cierto tipo de impedimentos legales para que una determinada persona pueda desempeñarlos.

El servidor público, su familia y los negocios

Las fracciones XI y XIII del artículo que se comenta señalan: queda prohibido tratar cualquier asunto propio del cargo en el que exista un interés familiar o de negocios personales; del que pueda resultar algún beneficio privado para el servidor público o su familia hasta el cuarto grado de consanguinidad; del que pueda resultar algún beneficio para terceros con los que tenga relaciones profesionales laborales o de negocios.

La fracción XIV regula el uso o abuso del cargo desde el punto de vista de las relaciones laborales.

En ese tenor, la ley prohíbe el anteponer el interés personal o familiar, a los intereses del Estado. Conforme a su mandato, los servidores públicos deben abstenerse de seleccionar, nombrar, designar, contratar, promover, suspender, remover, cesar o sancionar a cualquier servidor público, en todos aquellos casos en que de la ejecución de tales acciones se derive, directa o indirectamente un beneficio personal.

La fracción XXII establece que los servidores públicos se abstengan de aprovechar la posición que les confieren sus empleos, cargos o comisiones, para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia que le reporte un beneficio a ellos, a sus cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades, de las que los servidores públicos o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

La fracción XXIII prevé la obligación de los servidores públicos para que se abstengan de adquirir para sí o para sus cónyuges, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, parientes civiles, o terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios o sociedades de las que los propios servidores públicos o las citadas personas formen o hayan formado parte, bienes inmuebles que puedan incrementar su valor o que mejoren sus condiciones, derivado de la realización de obras o inversiones públicas que hubieren autorizado o tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones.

La recepción de regalos

La fracción XII del artículo 8 de la ley que se analiza prohíbe la práctica de solicitar o aceptar regalos por la rápida prestación de un servicio o por la adecuada aprobación de un permiso, lo anterior tiene su razón, puesto que ello había llegado a proporciones que representaban, por una parte, un incremento real a los ingresos del

servidor de mandos medios y superiores no previsto por la ley y, por la otra, a una deformación antidemocrática del esquema de prestación de servicios de la administración pública.

Asimismo, establece la forma en que puede presentarse el conflicto de intereses en la función pública, durante el ejercicio de sus funciones y una vez que concluyan éstas y hasta un año después.

Salvaguarda de los intereses del Estado

Se regula la obligación para todo servidor público de abstenerse de realizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con otro servidor público o con sociedades de las que forme parte alguno de éstos (artículo 8, fracción XX).

Como consecuencia de la disposición antes señalada, se derogó el Capítulo IV de las Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 2001, conforme a lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley.

El incumplimiento a cualquiera de las obligaciones antes citadas dará lugar al inicio del procedimiento administrativo disciplinario y consecuentemente a la imposición de las sanciones administrativas correspondientes.

Al respecto, es importante destacar que en la práctica suele decirse que las obligaciones que establece el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no son suficientes para que se pueda fincar responsabilidad administrativa a un servidor público.

En nuestra opinión es suficiente que el servidor público infractor haya violado alguna disposición que rija la función que se le encomendó en relación con una o varias fracciones del citado artículo 8, para considerar que es responsable administrativamente, pues sería casi imposible que dado el cúmulo de disposiciones que rigen la función pública, exista un supuesto por cada infracción.

Luego entonces, conviene recordar que dicho cuerpo normativo es un ordenamiento legal que en su aspecto general, rige la conducta de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, de ahí que no es necesario que la conducta irregular del servidor público se encuentre en forma específica en cada una de las fracciones del artículo 8 de la Ley de la Materia.

Ahora bien, es importante destacar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emitió un Código de Ética que contiene las reglas claras para que en la actuación de los servidores públicos impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad.

2.5.4.4 Autoridades competentes para conocer de las irregularidades cometidas por los servidores públicos en el ámbito administrativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen de responsabilidades de derecho público que va más allá de una simple facultad disciplinaria. En efecto, nuestro sistema de responsabilidades administrativas representa una facultad sancionadora del Estado que implica, necesariamente, la intervención de órganos dotados de competencia legal para la aplicación de sanciones.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, serán autoridades para aplicar dicha ley:

- I. Las Cámara de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública);
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Al respecto, cabe señalar que no hay que confundir a las autoridades competentes para conocer de responsabilidades administrativas de los servidores públicos con las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que la mayoría de dichas autoridades no tiene facultades conferidas expresamente para imponer sanciones a los servidores públicos por infracciones a las disciplina administrativa.

En efecto, a nuestra consideración las autoridades que señala el citado artículo 3 de la Ley que se comenta es para efectos de que sujeten a la observancia de dicha ley, atendiendo a sus facultades, por ejemplo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al ser un Tribunal Administrativo que depende del Ejecutivo Federal, sus trabajadores son servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa y por tanto, se encuentran obligados para observar la Ley en cuestión; sin embargo, para efectos de las irregularidades administrativas únicamente se concretará a resolver los juicio de nulidad que con tal motivo deban conocer, pero no así fincar responsabilidades de este tipo, pues esta atribución corresponde al órgano

de control interno en dicho Tribunal, mismo que depende de la Secretaría de la Función Pública.

Ahora bien y toda vez que en el presente trabajo se da al sistema de responsabilidad administrativa un enfoque desde el punto de vista de la Administración Pública Federal, se destaca que la Secretaría de la Función Pública a través de la Contraloría Interna de la propia Dependencia, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y los Organos Internos de Control en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, constituyen las únicas autoridades para prevenir y sancionar conductas irregulares de los servidores públicos, conforme a lo siguiente:

2.5.4.4.1 Secretaría de la Función Pública

Esta Dependencia del Ejecutivo Federal fue creada bajo el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la inclusión del artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982), posteriormente se nombró Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dependencia que actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública y está contemplada en el artículo 37 de la Ley Orgánica citada.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública (según lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide y reforma entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003), en su carácter de dependencia globalizadora en materia de control, está facultada para llevar a cabo el control, vigilancia, fiscalización y evaluación del ejercicio del gasto público federal; realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir

responsabilidades administrativas y, en su caso, hacer las denuncias respectivas ante el Ministerio Público Federal, así como para recibir y registrar, en el ámbito de su competencia, las declaraciones de situación patrimonial de los mismos.

Igualmente, esta Dependencia es la encargada de organizar y coordinar el desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, con la finalidad de que sus recursos y procedimientos técnicos sean aprovechados con criterios de eficiencia; establecer la normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, así como conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal.⁴⁰

De esta suerte, el control que ejerce esta Secretaría tiene una finalidad básicamente preventiva, ya que de la vigilancia que realiza puede detectar posibles desviaciones en la actuación de la Administración Pública Federal, durante el ejercicio del presupuesto, propiciando las medidas correctivas procedentes.

Asimismo, su actividad no se agota en el control pragmático-presupuestal, sus atribuciones de control también conciernen a la conducta de los servidores públicos frente a las obligaciones propias de los deberes de su cargo, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere "La Globalizadora del Control de la Administración Pública Federal", sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás Dependencias, en términos del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ese sentido, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública concentra el poder disciplinario para la imposición de sanciones a los servidores públicos de las dependencias, entidades de la Administración Pública

⁴⁰ www.funcionpublica.gob.mx

Federal y en la Procuraduría General de la República, lo cual realiza a través de sus unidades administrativas (Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial) o por conducto de los Titulares de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades ya referidas, así como los Titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de tales órganos, como autoridades que dependen jerárquica y funcionalmente de la propia Secretaría conforme lo previene el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

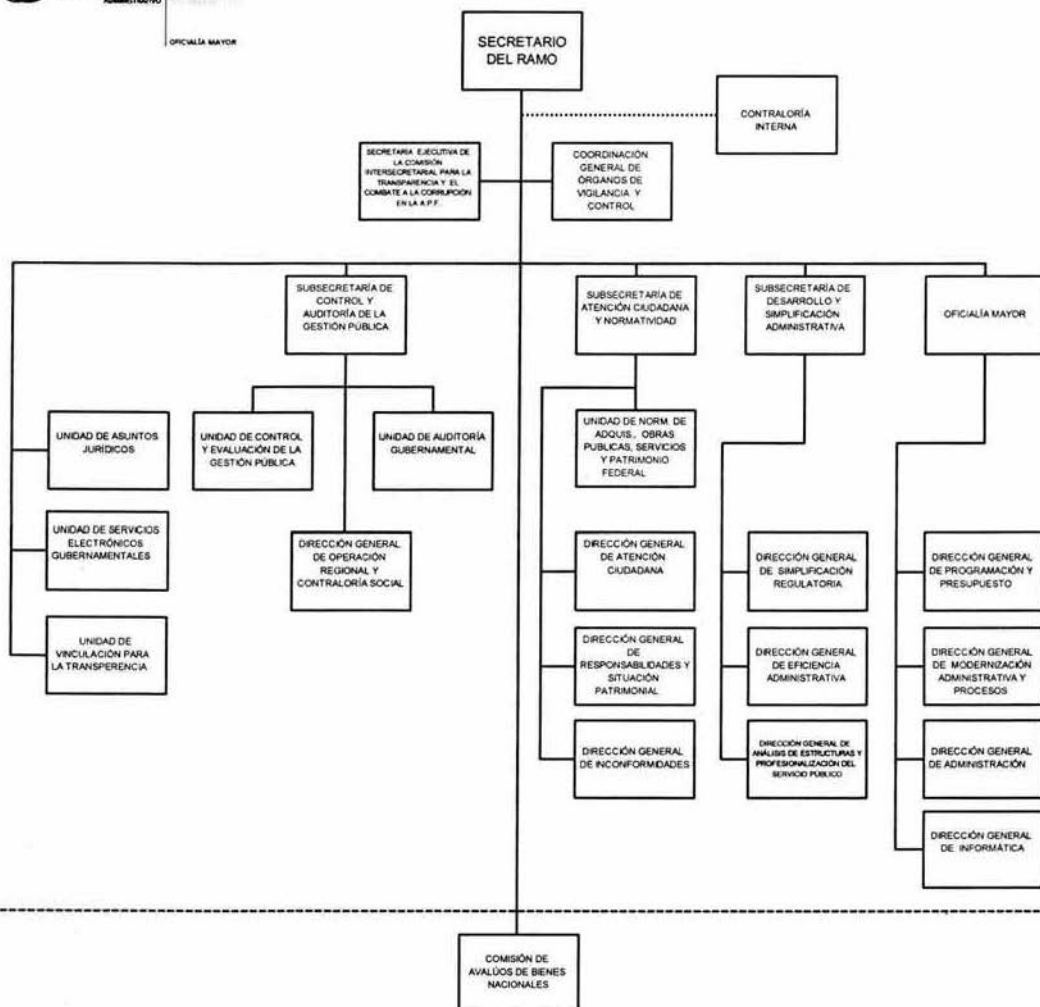
En efecto, de la Secretaría de la Función Pública también dependen de manera funcional, ciertos cuadros administrativos que están adscritos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, así como en diferentes oficinas regionales del interior del país.

Esta Secretaría contará además, con los Titulares de los Organos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como los Titulares de las Áreas de Quejas, Denuncias, Auditoría y Responsabilidades de tales órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad y tendrán la facultad de recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar.

Cabe hacer mención, que los servidores públicos adscritos a la propia Secretaría que incurran en responsabilidades administrativas serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha Dependencia, en la inteligencia de que su titular será designado por el Presidente de la República y sólo será administrativamente responsable ante él.

A mayor abundamiento y para dar un panorama de cómo está conformada la Secretaría de la Función Pública se presenta el siguiente organigrama⁴¹.

⁴¹ Idem



De la estructura de la Secretaría de la Función Pública, se advierte que después del Titular de dicha Dependencia se encuentra la Contraloría Interna de la misma y dado que es de suma importancia para el presente trabajo se comenta a continuación.

2.5.4.4.2 Contralorías Internas

De conformidad con el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, dicha Dependencia contará con los Titulares de los Organos Internos de Control en la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como los Titulares de las Areas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de tales órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el artículo 26 del citado Reglamento.

Coincide con lo anterior, Sergio Monserrit Soltero al señalar que “en cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deben existir los órganos administrativos encargados del conocimiento, trámite y resolución de las quejas o denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a su competencia, como las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias, que son los órganos competentes para aplicar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades, en lo conducente, en materia de responsabilidades administrativas.”⁴²

Las Contralorías Internas son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos públicos, pero dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública. Al respecto y toda vez que las atribuciones tanto de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública y de los Organos de Control Interno en las entidades y dependencias de la

⁴² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, ob. cit., p. 117.

Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, son materia de estudio en el subcapítulo 3.4 denominado "REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA", en vías de una economía se solicita tenerlo por reproducido como si a la letra se insertarse.

En ese sentido, aquí sólo dejaremos asentado que en el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, y a ella corresponde la interpretación y aplicación, en ese sentido, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que todas y cada una de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, deberán sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esta Dependencia.

Por otra parte y respecto a las sanciones administrativas en el servicio público y el procedimiento para aplicar dichas sanciones que conforma la responsabilidad administrativa, toda vez que constituyen una parte importante del presente estudio, su análisis se realizará en el capítulo 4 denominado "Procedimiento Administrativo Disciplinario".

CAPITULO 3
MARCO LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El prontuario de disposiciones a las que deben sujetarse los servidores públicos de acuerdo con la función que les ha sido encomendada es muy variado; sin embargo, cabe aclarar que las normas que regulan el sistema disciplinario son principalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, las cuales se comentan a continuación.

3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma al Título IV Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, seguida de la expedición la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre de ese mismo año, como respuesta al clamor que existía en la sociedad mexicana sobre la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y combatir la corrupción.

Como se recordará, ésta fue una de las primeras acciones emprendidas por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado⁴³ a efecto de materializar uno de sus puntos de campaña: "la renovación moral de la sociedad". Su significado fue, para el Titular del Ejecutivo Federal, el fortalecimiento de la acción política y social en contra de las transgresiones contra la moral social; en consecuencia, cada sector debería definir su parte, al gobierno competía cumplir con su responsabilidad, exigiéndole moralidad así mismo y, conforme a las leyes, prevenir y en su caso corregir y sancionar toda inmoralidad en perjuicio de la economía del interés público.

⁴³ AYLVARDO SAÚL, Mario, Lecciones sobre Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p.p. 164 y 165.

Como un primer paso para dar orientación política, el entonces Presidente de la República envió al Congreso de la Unión un proyecto de iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución General de la República, en la cual se dieron curso a las nuevas definiciones constitucionales sobre la materia. En este contexto, se inscribe otra iniciativa del ejecutivo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referida al Título IV de la Carta Magna, y completar con esto, las bases jurídicas iniciales para prevenir la corrupción en el desempeño público y garantizar la eficiente y diligente prestación del servicio.

En la exposición de motivos de dicha ley se señaló: "La irresponsabilidad de los servidores públicos genera ilegalidad, inmoralidad social, y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el 'Estado' de Derecho y actúa contra de la democracia, sistema político de los mexicanos. Por lo mismo el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables; en consecuencia la renovación moral de la sociedad exige esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para dar a los afectados por actos ilícitos o arbitrarios elementos para hacer valer sus derechos".

En ese sentido, el marco Constitucional del sistema de responsabilidades de los servidores públicos existe a partir de la reforma de 1982 al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", que contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos; política, administrativa, penal y civil.

Al respecto, cabe destacar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002, se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Título Cuarto

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Artículo 113.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

La aprobación de dicha reforma constitucional implicó la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, lo que trajo como consecuencia la expedición de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ahora bien, el Título Cuarto Constitucional comprende los artículos 108 a 114, los que substancialmente disponen lo siguiente:

El artículo 108 proporciona una lista de aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos para los efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el Título IV.

El artículo 109 brinda la base Constitucional para la expedición de las leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos. También contiene el fundamento del juicio político (fracción I), de la responsabilidad penal haciéndose especial énfasis en el enriquecimiento ilícito, así como de la responsabilidad administrativa.

En otro párrafo del mismo precepto, se consagra el principio *non bis in idem*, que prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una misma conducta. El artículo que se comenta, en su último párrafo, faculta a cualquier ciudadano para que denuncie ante la Cámara de Diputados cualquiera de las conductas constitutivas de responsabilidad.

El artículo 110, contiene los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia de juicio político, y contiene precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo.

Los artículos 111 y 112, regulan en forma más detallada el diverso artículo 109, fracción II, relativo al procedimiento que debe seguirse para hacer la declaración de procedencia de un juicio penal en contra de los servidores públicos que menciona en su párrafo primero. Mientras que el artículo 111 contiene las reglas generales, el 112 se refiere específicamente a los casos de los funcionarios que se encuentran separados de sus cargos o que hayan vuelto a ocuparlo u ocupen uno distinto.

El artículo 113, que regula la responsabilidad administrativa, establece cuál debe ser el contenido que deben tener las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, además puntualiza que la responsabilidad del Estado por los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa, teniendo éstos derecho a una indemnización conforme a los procedimientos que establezcan las leyes.

El artículo 114, contiene las reglas de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político, a la responsabilidad penal y administrativa de los servidores públicos.

De los preceptos legales antes mencionados, se advierte la regulación de las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público; sin embargo, para el presente trabajo la más importante es la responsabilidad administrativa, la cual está contemplada en el artículo 113 de la Carta Magna, que establece los lineamientos que las leyes reglamentarias deberán contener, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que en este capítulo se comenta.

3.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ordenamiento que prevé los términos y funcionamiento de la Administración Pública Federal tanto de la Centralizada como de la Paraestatal, en el que deben contenerse las facultades expresas de los órganos de dicha administración, para que su funcionamiento se encuentre apoyado debidamente en la garantía de legalidad a que se contrae el artículo 16 de la Carta Fundamental invocada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente data del 29 de diciembre de 1976, ha sufrido diversas reformas, destacándose la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, cuya principal consecuencia para el caso que nos ocupa fue a creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hasta su última reforma el 21 de mayo de 2003.

3.2.1 La Administración Pública Federal

En los términos del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada la integran:

- a) La Presidencia de la República;
- b) Las Secretarías de Estado;
- c) Los Departamentos Administrativos, y
- d) La Consejería Jurídica.

La Administración Pública Paraestatal a su vez la forman:

- a) Los organismos descentralizados;
- b) Las empresas de participación estatal;
- c) Las instituciones nacionales de crédito;
- d) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- e) Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- f) Los fideicomisos.

En consecuencia, conforme al artículo 2° de la Ley en comento, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios administrativos, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada.

- a) Secretarías de Estado;
- b) Departamentos Administrativos, y
- c) Consejería Jurídica.

Por lo que respecta a la Administración Pública Paraestatal, también de la competencia del Ejecutivo, conforme al artículo 3° se auxiliará de las siguientes entidades:

- a) Organismos descentralizados;
- b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- c) Fideicomisos.

Además el Titular del Poder Ejecutivo, contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que él mismo determine. Invariablemente las dependencias y entidades a que se ha hecho mención conducirán sus actividades en forma programada con base en los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo que establezca el ejecutivo (artículos 8 y 9).

3.2.1.1 La Administración Pública Centralizada

El artículo 10 establece que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá preeminencia alguna.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estipula que dentro de las autoridades competentes para aplicar la misma se encuentra la Secretaría de la Función Pública y según se advirtió, la Administración Pública Centralizada está integrada por todas las Secretarías de Estado y la Secretaría de la Función Pública de igual rango que las demás; sin embargo, se le ubica como autoridad sobre las demás.

Del artículo 27 al 44 de la Ley que se comenta, contienen los asuntos que deberá atender cada Secretaría y como regla general el artículo 12 impone la obligación de formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Estos actos de conformidad con el artículo 13, para su validez y observancia constitucionales, deberán ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo. Cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por los Titulares de los mismos.

3.2.1.1.1 Estructura de las Secretarías de Estado

El artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, marca la estructura de las Secretarías de Estado al disponer que en cada una habrá:

- a) Un secretario;
- b) Subsecretario;
- c) Oficial Mayor;
- d) Directores
- e) Subdirectores
- f) Jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y
- g) Los demás funcionarios que establezcan el reglamento respectivo y otras disposiciones legales.

Por lo que se refiere a los Departamentos Administrativos, la estructura la marca el artículo 15 y es: un jefe de departamento, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa.

3.2.1.1.2 Competencia y delegación de facultades y desconcentración administrativa

El artículo 16 dispone que corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia; sin embargo, para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus funciones excepto aquellas que por disposición del Reglamento Interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dicho Titulares.

A su vez el artículo 17 señala que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades

específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

3.2.1.1.3 Delimitación de la competencia de las Secretarías

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se contienen las funciones de cada Secretaría, pero no queda plenamente señalado el límite entre una Secretaría y otra, para este caso el artículo 24 dispone que el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Asimismo, para una debida coordinación entre las diferentes Dependencias el artículo 25 impone la obligación de proporcionar datos o cooperación técnica, aclarando que la información será para fines oficiales, de lo contrario se puede incurrir en una falta conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.2.1.1.4 Secretarías de Estado

El artículo 26 especifica que para el estado, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes Dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exterior
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Para el caso que nos ocupa, el artículo 37 dispone que a la Secretaría de la Función Pública corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

“XII. Designar y remover a los titulares de los órganos de control de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las área de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (sic), tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera jurídica, y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas: aplicar las sanciones que correspondan en términos de ley y, en su caso presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.”

En ese sentido, la Secretaría de la Función Pública cuenta con las facultades para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como imponer las sanciones que correspondan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a su vez esta Ley, en su artículo 3° señala las autoridades competentes para aplicar dicho ordenamiento, entre las que se encuentra dicha Secretaría del despacho del Ejecutivo.

3.2.1.2 Administración Pública Paraestatal

El artículo 45 indica que dentro de la Administración Pública Paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

De lo anterior, se advierten dos elementos esenciales de los organismos descentralizados que son: la personalidad jurídica y patrimonio propio, atributos que no tienen las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

Conforme al artículo 47, se relacionan las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles, en las que la mayoría de los asociados son Dependencias o Entidades del Gobierno Federal, Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, una o varias empresas de participación estatal y una o más instituciones nacionales de crédito.

Sectorización administrativa

Con el propósito de que exista coordinación y por lo tanto congruencia y armonía en las actividades desarrolladas por cada una de las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública, el artículo 50 faculta al

Presidente de la República para determinar el agrupamiento por sectores definidos. Los coordinadores de cada sector, por ejemplo el sector de comunicaciones y transportes, se encargará de coordinar y evaluar la operación de las entidades que comprende el mismo.

De todo lo anterior, podemos inferir que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la estructura y competencia de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, apegándose al artículo 16 Constitucional.

Lo anterior es importante para el presente trabajo, dado que la Secretaría de la Función Pública, es la encargada de vigilar el desempeño del servidor público y la facultada para imponer las sanciones por incumplimiento a las obligaciones en el desempeño de su cargo, por tanto actúa como autoridad siendo que la misma y las unidades administrativas que la auxilian deberán tener existencia legal y sus atribuciones deben contenerse expresamente en ley o en su reglamento interior, para no violentar el precepto constitucional citado y no dejar en estado de indefensión al servidor público infractor.

3.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento vigente a partir del día siguiente de su publicación el 13 de marzo de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, conforme a lo dispuesto por su artículo primero transitorio, abrogó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982

Esta Ley, en términos generales, tiene dos propósitos fundamentales:

a) Prevenir conductas ilícitas de los servidores públicos, a través de normas que permitan mejorar la gestión gubernamental, y

b) Dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos que le permitan aplicar la Ley de una manera más eficiente, como un instrumento correctivo de conductas irregulares de los servidores públicos, con el mismo propósito de mejorar el quehacer público.

De esta forma, sistematiza en un ordenamiento legal específico las disposiciones relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el ámbito federal. Es decir, quedan excluidos del ámbito de aplicación de aquéllos procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, los cuales se regirán por la derogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su oportunidad, si así lo determina el H. Congreso de la Unión, por su propia ley (Ley Federal de Juicio Político y Declaración de Procedencia).

Lo anterior reviste particular importancia, ya que la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa son independientes entre sí -los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollan autónomamente, conforme al artículo 109 Constitucional- por lo que no deben ser reguladas en un mismo ordenamiento.

En efecto, los sujetos de la ley, sus obligaciones, las sanciones aplicables así como las autoridades y procedimientos para imponer éstas son completamente distintos, por lo que no existe vinculación o razón jurídica para que estos diferentes tipos de responsabilidad, sean regulados por un sólo ordenamiento.

Mas aún, el artículo 113 Constitucional establece el contenido que deben tener las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el cual no comprende en modo alguno disposiciones relacionadas con el juicio político o la declaración de procedencia, razón por la que el contenido de la ley se ajusta con estricto rigor al texto constitucional que regula la materia.

Por otra parte, previene la realización de infracciones administrativas en la función pública, a través del establecimiento de disposiciones jurídicas que precisan o determinan, nuevos deberes a cargo de los servidores públicos. Dichas disposiciones permitirán dar transparencia a la gestión pública y definir reglas éticas en la Administración Pública Federal.

De igual modo, y de acuerdo con el segundo propósito de la Ley, se provee a las autoridades competentes de los elementos jurídicos necesarios que les permitan ejercer de manera eficaz su potestad disciplinaria, así como investigar y sancionar con oportunidad las conductas que violenten la debida prestación del servicio público.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos preserva los principios relativos al Título Cuarto Constitucional y perfecciona las disposiciones que en materia de responsabilidades contiene la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentra integrada por Cuatro Títulos, el primero con un Capítulo Único denominado "Disposiciones Generales"; el Título Segundo está dedicado a las "Responsabilidades Administrativas" consta de dos capítulos, el primero sobre "Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público" y el segundo sobre "Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas"; el Título Tercero cuenta con un capítulo referente al "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos"; y el Título Cuarto contiene un solo capítulo "De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público".

El objeto de la ley vigente queda perfectamente acotado en su artículo 1º, al establecer como tal, el reglamentar el Título Cuarto Constitucional en lo que se refiere a: los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; las

obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.

La ley que se comenta incluye como autoridades competentes para aplicar la ley, entre otras, a los Contralores Internos y a los Titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los Organos Internos de Control de las Dependencias, Organos Administrativos Desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, así como de los Organos de Control Interno de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, a los Tribunales Agrarios, al Instituto Federal Electoral y a la Auditoría Superior de la Federación, actualizando, la denominación del antes Tribunal Fiscal de la Federación, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículos 3 y 4).

En materia de sanciones administrativas suprime el apercibimiento privado o público, por considerar que en la práctica ha sido insuficiente y preserva las que cumplen con su finalidad disciplinaria como lo son: la suspensión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica y la inhabilitación para desempeñar, empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De igual forma prevé expresamente los incumplimientos a obligaciones en el servicio público que en todo caso darán lugar a la comisión de infracciones graves para los efectos de la ley. En relación con lo anterior, cabría hacer notar que en la propia ley se precisa que en tratándose de infracciones graves se impondrán al responsable las sanciones de inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y de destitución del puesto (artículo 13).

El concepto de reincidencia se define en el incumplimiento de obligaciones, para los efectos de la Ley, estableciéndose que será reincidente el servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna obligación en

el servicio público, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras (artículo 14).

Asimismo, se da congruencia a la imposición de sanciones económicas a los servidores públicos, en los términos de lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual éstas procederán cuando se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, y que podrán ser hasta de tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pero nunca menor o igual al monto de ellos (artículo 15).

Lo anterior, elimina el señalamiento de la ley preliminar, relativo a que la sanción económica debe ser de dos tanto el lucro, daños o perjuicios causados y recoge lo estipulado por el artículo 113 Constitucional, respecto a que dicha sanción no podrán exceder de tres tantos.

De la misma forma, se pretende evitar los frecuentes cuestionamientos de la legalidad de la aplicación de las sanciones administrativas en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, a cuyo efecto se precisan como autoridades facultadas para imponer las referidas sanciones a los Contralores Internos y a los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, y se establece que la ejecución de aquéllas corresponde al jefe inmediato del infractor, al Titular de la Dependencia o Entidad, a la Tesorería de la Federación, o a los auxiliares del servicio de Tesorería, según corresponda (artículo 16).

También, se prevé la posibilidad de que en la sustanciación de los procedimientos disciplinarios, las autoridades competentes soliciten a la Tesorería de la Federación o, en su caso, a los auxiliares del servicio de Tesorería, el embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables (artículo 16).

Además, se identifican con mayor precisión las etapas del procedimiento administrativo de responsabilidades, en beneficio tanto de los presuntos responsables como de las autoridades competentes para sustanciarlos. Resalta en este aspecto la obligación de la Secretaría de la Función Pública para que en el supuesto de que haya difundido en algún medio de comunicación la suspensión de un servidor público, y la resolución definitiva no lo declare responsable, haga pública también esta situación (artículo 21).

Igualmente se salvaguarda el interés de la sociedad para que se cumplan debidamente las sanciones administrativas impuestas, para lo cual se establece que será improcedente la suspensión de la ejecución de las sanciones que se impugnen a través de recursos de revocación o del juicio de nulidad, cuando se trate de infracciones graves o de caso de reincidencia (artículo 28).

Aquí debe destacarse uno de los aciertos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer la improcedencia de la suspensión de la ejecución de las sanciones administrativas que se impugnan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que las sanciones administrativas se consideran de interés público, ya que de suspenderlas conforme al Código Fiscal de la Federación, como se venía haciendo antes de la entrada en vigor de la ley que se analiza, se perjudica el orden social y el buen funcionamiento del servicio público, con independencia que dicho órgano jurisdiccional, en su caso, disponga la restitución en los derechos de los afectados.

Además, se pretende evitar que los infractores de la ley queden impunes por el simple transcurso del tiempo, a cuyo efecto se amplían los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, estableciéndose el de cinco años para las infracciones graves, y el de tres años para las infracciones que no lo sean (artículo 34).

De igual manera, se crea un registro de servidores públicos de carácter público, que en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal llevará esta Dependencia, a través del cual podrá conocerse la información relativa a la situación patrimonial de éstos, cuando se cuente para ello con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate, así como en su caso los procedimientos administrativos seguidos en su contra y las sanciones que les hubieren sido impuestas (artículo 40).

Se hace eficiente la supervisión de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para lo cual a la Secretaría de la Función Pública se le dota de facultades expresas para investigar o auditar en esta materia, y de que en el supuesto de que se presuma el incremento ilícito del patrimonio de un servidor público, inicie un procedimiento de investigación en el que se respete el derecho de defensa del involucrado (artículos 41 y 42).

Al mismo tiempo se prevé la posibilidad de verificar integralmente el patrimonio de los servidores públicos, detectar e investigar actos ilegales e imponer las sanciones legales procedentes, para lo cual se establece que en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal la Secretaría pueda solicitar información de cualquier tipo, incluida la bancaria, relacionada con los propios servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos (artículo 43).

De igual manera, se establece en forma expresa el ordenamiento legal que se aplicará supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario, para lo cual se ordena que en todo lo no previsto en éste, así como en la apreciación de las pruebas, deberán observarse las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 47)

Se establece que en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública emita un Código de Ética cuyas reglas permitan que en la actuación de los servidores públicos impere una conducta digna que responda a las

necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten en el desempeño de sus funciones.(artículo 49).

Finalmente, se establecen los supuestos en que seguirá siendo aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por hechos cometidos durante su vigencia (artículo sexto transitorio).

3.4 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En primer término, es importante destacar que el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado, es la estructura en que descansa la misma. El reglamento interior es a la Secretaría, lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es a la propia administración pública.

Es preciso destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como 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.

Así es, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de cada Secretaría será expedido por el Presidente de la República y en él se determinarán las atribuciones

de cada una de las Unidades Administrativas de las mismas, como ocurre con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Antes de entrar al estudio del actual Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, es conveniente citar los diversos que le han precedido.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991—Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991—27 de julio de 1993—Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993—y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —D.O.F. del 12 de abril de 1995—, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades —instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública— y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —D.O.F. del 24 de diciembre de 1996— para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —D.O.F. del 29 de septiembre de 1997— la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

El propio Reglamento Interior fue objeto de otra reforma -D.O.F. del 4 de septiembre de 2000-, motivada, entre otras razones, por la entrada en vigor de la Ley

de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Uno de los propósitos fundamentales que motivaron esta reforma, fue el de otorgar el carácter de autoridad a determinadas Direcciones Generales Adjuntas y de Área, tanto de la Contraloría Interna como de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para que coadyuven con éstas en la instrumentación de algunas etapas del procedimiento administrativo disciplinario a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que las mismas sean reconocidas con dicho carácter ante los tribunales correspondientes.

Bajo el mismo criterio, también se incluyeron en el Reglamento Interior, las Direcciones Generales Adjuntas de la Dirección General de Auditoría Gubernamental.

Por otra parte, se precisó la competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de los Titulares de los Organos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, para calificar pliegos preventivos de responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El 30 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual prevé como uno de sus objetivos rectores el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal.

En este marco, con el propósito de promover el mejoramiento de la gestión gubernamental y de prevenir conductas irregulares de los servidores públicos en la

prestación de sus servicios, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para sancionar actos indebidos, el Gobierno Federal impulsó la expedición y reformas de diversos ordenamientos, entre ellos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De esta manera, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de dicha Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, el cual abrogó al publicado en el mismo órgano informativo el 12 de abril de 1995.

La expedición de este nuevo Reglamento tuvo como propósitos fundamentales establecer las atribuciones de las unidades administrativas de la Dependencia que no se encontraban previstas en el anterior Reglamento, así como determinar la competencia y denominación de diversas unidades administrativas conforme a sus nuevas funciones, en congruencia con los objetivos estratégicos de la Secretaría, a efecto de asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo.

En este Reglamento, destaca la inclusión en la estructura orgánica de la Dependencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual fue creada por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia.

Asimismo, el Reglamento en cuestión precisa diversos aspectos jurídico-procesales para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de otros ordenamientos legales que compete aplicar a esta Dependencia.

Es de señalar que este ordenamiento fue reformado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2001 y 13 de marzo de 2003, en relación con el artículo segundo transitorio de la reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado también en el referido Diario el día 10 de abril de 2003.

Así, el actual Reglamento Interior de la Secretaría de la Secretaría de la Función Pública, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003, el cual establece la competencia y organización de de dicha Secretaría, siendo que para efectos de la presente investigación, es importante destacar algunos de sus artículos:

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1º, la Secretaría tiene a su cargo las facultades y atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

En el artículo 2º de dicho instrumento se ubica tanto la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial como los Titulares de los Organos Internos de Control en Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como los Titulares de las Areas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de las mismas, lo cual es conteste con lo dispuesto por la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que indica que tales servidores públicos **dependerán jerárquica y funcionalmente** de esta Secretaría.

El artículo 11 dispone las facultades de la Unidad de Asuntos Jurídicos, y en su fracción VIII señala su competencia para instruir y resolver los recursos de

revocación y demás recursos administrativos que le corresponda conocer a la Secretaría, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, con excepción de aquellos que sean de la competencia de otras unidades administrativas de la Dependencia o de sus Organos Desconcentrados.

El artículo 19, establece las facultades de la Unidad de Auditoría Gubernamental, entre las que se señalan dar vista de las investigaciones y auditorías que se hubieren practicado, y remitir los expedientes y constancias relativos si de las mismas se detectan presuntas responsabilidades de los servidores públicos a los Organos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y, en su caso, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para la imposición y aplicación de sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

El artículo 26 prevé que la Contraloría Interna tendrá entre otras atribuciones las de recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados, practicar investigaciones sobre sus actos, acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan conforme a la Ley de la materia a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar por conducto del Contralor Interno o del servidor público de la propia unidad administrativa que aquél determine expresamente en cada caso, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables;

El artículo 38, establece las facultades de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, señalando que le corresponde tramitar, sustanciar y resolver las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos, así como para practicar investigaciones y ordenar auditorías, de oficio o por denuncia debidamente fundadas, practicar las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos a los ordenamientos legales y actuar igualmente en los procedimientos que por acuerdo de atracción determine el Secretario deba conocer directamente en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y para imponer las sanciones que correspondan de acuerdo a su competencia, una vez que se haya tramitado el procedimiento administrativo.

Los artículos 39 y 40, disponen la integración de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la cual se integra entre otras por la Dirección General Adjunta de Responsabilidades quien tiene las funciones de citar a los presuntos responsables a la audiencia que establece el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenar la practica de investigaciones, cierre de instrucción, determinar la suspensión temporal, revisar el proyecto de resolución y someterlo a la consideración del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Asimismo, las Direcciones de Responsabilidades A, B, C, y D tienen como atribuciones practicar todas las diligencias que se estime procedentes a fin de integrar debidamente el expediente relacionado con presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos, expedir el acuerdo de inicio o radicación para instruir el procedimiento administrativo; acordar, en su caso, la acumulación de procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos, así como el desglose de actuaciones; levantar y suscribir las actas administrativas relativas al desahogo de las audiencias, así como emitir los acuerdos y llevar a cabo, con el auxilio del personal adscrito a la propia Dirección, las actuaciones o solicitudes de información que requiera la instrucción del procedimiento disciplinario, con

excepción de aquellos acuerdos y diligencias que corresponda llevar a cabo a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades, y analizar los expedientes respectivos y proponer el proyecto de resolución que corresponda a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades.

Por último, los artículos 63 y 64 disponen:

"ARTÍCULO 63.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

- I. 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 del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en dicho ordenamiento, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;
- ...
- III. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de aquellas resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de dichos ordenamientos, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;

...”

“ARTÍCULO 64.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

I. Los titulares de las áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;

...

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría...”

De todo lo anteriormente expuesto, se desprende que la Contraloría Interna, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y los Titulares de los Organos Internos de Control en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, son las unidades administrativas con que cuenta la Secretaría de la Función Pública, para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos que se originen con motivo de las irregularidades en que incurran los servidores públicos en el desempeño de empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal.

Al respecto, cabe resaltar en qué casos conocen las autoridades en comento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La Contraloría Interna de la citada Secretaría de la Función Pública en tratándose de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, únicamente podrá iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, en contra de los servidores públicos de la propia Secretaría, incluyendo a los Titulares de los Organos Internos de Control en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, a tendiendo a que de conformidad con el artículo éstos son nombrados por el Titular del Ramo y conforme al diverso 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone que dependerá jerárquica y funcionalmente de la Secretaría.

Aquí cabe destacar, que el Contralor Interno de dicha Dependencia es nombrado por el Presidente de la República y sólo será responsables administrativamente ante él (artículo 23 LFRASP), lo cual es lógico pues al ser ésta la autoridad que sanciona a los servidores públicos de dicha Secretaría y al ser una unidad administrativa de ésta (artículo 2 LFRASP), no podría sancionarse asimismo,

por lo que es necesario que dicho servidor público rinda cuentas administrativamente ante una autoridad superior y "ajena" a la Secretaría como lo es el Presidente.

Situación similar ocurre con el Presidente, ya que conforme al artículo 109 Constitucional no puede sancionársele administrativamente, lo que resulta obvio pues a quien le correspondería tal circunstancia es al Titular de la Secretaría de la Función Pública, el cual es designado y removido por el primero de los mencionados, lo que haría infructuoso el sancionarlos administrativamente.

En cuanto a los Titulares de los Organos de Control Interno en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como los titulares de el áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, tendrán competencia para fincar responsabilidades a los servidores públicos en las entidades y dependencias antes referidas de la que formen parte de su estructura conforme al reglamento interior respectivo (artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Ahora bien, si bien es cierto que por regla general las Contralorías Internas en la dependencia y entidades de la Administración Pública Federal, sancionarán a los servidores públicos citados en el párrafo que antecede, también lo es que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial podrá tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos disciplinarios en contra de tales servidores públicos, cuando detecte irregularidades con motivo de las auditorías que realice la Unidad de Auditoría Gubernamental o bien en los procedimientos que por acuerdo de atracción determine el Titular de la Secretaría de la Función Pública deba conocer directamente en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 38, fracción I, del Reglamento Interior de dicha Secretaría).

CAPITULO 4
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO

4.1 INVESTIGACIÓN

Antes de iniciar el estudio del procedimiento disciplinario administrativo es importante considerar los aspectos de investigación que motivan el inicio del procedimiento citado. Se hace la precisión ulterior, dado que algunos tratadistas, como Sergio Monserrit Ortiz Soltero afirman que el procedimiento administrativo disciplinario previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos inicia con la presentación de la queja o denuncia en contra de un servidor público.⁴⁴

Consideración incorrecta desde nuestro punto de vista, habida cuenta que en términos del propio precepto citado, cuyo correlativo actual sería el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con meridiana claridad establece que el procedimiento disciplinario se inicia con la citación a la audiencia de ley, y si bien la investigación es parte importante para determinar la procedencia de iniciar o no el procedimiento en comento, no se deberá pasar por alto que son cuestiones previas a éste.

Una vez precisado lo anterior, se pasa al estudio de:

4.1.1 El Sistema de Quejas y Denuncias

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, además, el procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades imputables a los servidores públicos y sanciones administrativas que al aplicarse persiguen un doble propósito: castigar al responsable de una infracción, pero también prevenir a través del principio de ejemplaridad la comisión futura de nuevas infracciones; sin embargo, un sistema de

⁴⁴ Cfr. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, ob. cit., p.p. 147 y 148.

esta naturaleza no tendría eficacia si no contemplara a su vez, los mecanismos adecuados y los medios para detectar las irregularidades en que pueden incurrir los servidores públicos, cierto es que la propia función pública obliga a los superiores a vigilar la conducta o comportamiento de los inferiores subordinados, pero esto no es suficiente, razón por la cual resulta indispensable la participación de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la función pública.

Lo anterior se logra a través del Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, pero se advierte que no es el único mecanismo por el que se puede iniciar un procedimiento disciplinario, éste también puede ser resultado de la actuación oficiosa de la autoridad o por las conclusiones de las auditorías practicadas a las dependencias y entidades, tanto por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial como por las Contralorías Internas de la Secretaría de la Función Pública, además las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación son también fuente del mencionado procedimiento, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre otras.

Las irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores o hechos que aparentemente puedan ameritar sanción administrativa deben hacerse del conocimiento a la Secretaría de la Función Pública a través de las Unidades Administrativas competentes que ya han sido comentadas, por medio de:

- 1) Queja o denuncia, hecha por los servidores públicos o cualquier persona sobre irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones ya señaladas.

Algunos de los mecanismos receptores de estas son: las oficinas de quejas y denuncias de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, el SACTEL, la Oficina de Quejas contra abusos de policías, los Módulos del Programa Sanitario, los órganos de control y vigilancia de los Comités de Solidaridad, las notas periodísticas, el correo, etc.

2) Solicitud del Ministerio Público a la Secretaría de la Función Pública a través de su propia Contraloría Interna, Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o a las Contralorías Internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, que se inicie el procedimiento de investigación administrativa respectivo.

3) Auditorías, que podrán ser practicadas tanto por la Unidad de Auditoría Gubernamental como por las áreas de auditoría de las Contralorías Internas de cualquiera de la Dependencias Federales y Entidades Públicas, todas dependientes de la Secretaría de la Función Pública.

4) Los pliegos de observaciones, que emita la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal y Fiscalización Superior.

5) Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando de éstas se deriven presuntas responsabilidades imputables a servidores públicos.

6) Actuación oficiosa de la autoridad, a la que le corresponde instrumentar un programa ordinario de fiscalización, control y prevención.

Ahora bien, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos⁴⁵, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

⁴⁵ Cfr. HERRERA PEREZ, Agustín, ob. cit., p. 169.

Asimismo, dicho precepto establece que las quejas y denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, además la Secretaría de la Función Pública establecerá las normas y procedimientos para que las quejas y denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

4.1.1.1 Quejas y Denuncias en General.

Estas promociones pueden presentarse con motivo de cualquier incumplimiento a las obligaciones que impone la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y pueden ser presentadas tanto por ciudadanos como por servidores públicos.

4.1.1.2 Programa General de Auditorías

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son constantemente sometidas a programas de auditorías, éstas pueden ser de dos tipos de conformidad con el órgano técnico que practica la auditoría: externas o internas; los resultados de las auditorías si consignan irregularidades pueden dar inicio al procedimiento disciplinario.

4.1.1.3 Pliegos de Observaciones emitidos por la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública y Fiscalización Superior.

Cuando la Auditoría Superior de la Federación en ejercicio de sus atribuciones detecta irregularidades atribuibles a los servidores públicos, formula un documento

denominado "Pliego de Observaciones", en el que se consignan las irregularidades, el monto y el o los nombres de los presuntos responsables.

El pliego de observaciones tiene por objeto cubrir a la Hacienda Pública el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero y se finca independientemente de lo que proceda, de acuerdo a otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial; asimismo, éste se envía a la Secretaría de la Función Pública para que actúe en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.1.2 Criterios de Atención de las Quejas y Denuncias

Los interesados deberán, en el mejor de los casos, presentar sus promociones en las unidades creadas para tal efecto, es decir, en las oficinas de quejas y denuncias adscritas a la Contraloría Interna de las dependencias o entidad de que se trate, para lo cual se deberá difundir en el área del sector que le toque coordinar a cada dependencia, la naturaleza y función de dicha oficinas, a fin de lograr su máxima funcionalidad y la mayor captación de tales promociones.

Es posible que algunos quejosos dirijan sus promociones a otras áreas administrativas de una dependencia o sector, o al titular de la misma, en estos casos, para mantener la congruencia con el sistema de recepción, las áreas administrativas que reciban estas promociones deberán remitirlas a las oficinas receptoras, a fin de que sea homogéneo el sistema y evite duplicidad en la atención de éstas.

4.1.3 Atención en las unidades receptoras de quejas y denuncias

Cuando una persona acuda a la unidad específica receptora de quejas y denuncias, el personal que labore en ellas le proporcionará todas las facilidades, orientación y asesoría del denunciante o quejoso en la presentación de su

promoción, y si tiene en existencia un formato PRE-llenado para tal efecto, sin embargo este último no será requisito para la recepción de la queja y/o denuncia.

4.1.3.1 Requisitos mínimos que deben satisfacer las Quejas y Denuncias

Con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan la admisión de las quejas y denuncias, los requisitos que éstas deberán satisfacer serán mínimos, pero sin los cuales no será posible la tramitación de las mismas.

Las citadas promociones contendrán:

a) Datos del quejoso o denunciante.

-Nombre y si es el caso de la persona que promueve por él.

-Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar (si es el caso de servidor público, entonces la unidad de adscripción).

-Ciudad

-Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.

b) Datos del denunciado.

-Nombre del denunciado.

-Unidad de adscripción del denunciado (si fuera el caso que ésta no fuera del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado).

c) Descripción de los hechos.

-El quejoso o denunciante hará una breve relatoría de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudieren implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a un servidor público.

d) De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance, o señalará el lugar donde éstos se encuentren.

-El quejoso o denunciante, una vez que hubiese cubierto los anteriores requisitos entregará su queja o denuncia a la persona encargada de la oficina correspondiente.

-La persona encargada de la oficina de quejas y denuncias recibirá la promoción y revisará que no se haya omitido ningún requisito.

-Cuando se presente por escrito alguna queja o denuncia se entregará a los quejosos o denunciantes acuse de recibo sellado.

4.1.3.1.1 Quejas o Denuncias presentadas en los Medios de Comunicación

Las quejas o denuncias que pueden presentarse o conocerse a través de los medios de comunicación, la Contralorías Internas deberán considerar ciertos aspectos respecto a ellas.

-Si se considera pertinente se le pedirá al autor ratifique su denuncia o queja, a fin de iniciar la investigación correspondiente.

-Si por la naturaleza de los hechos denunciados, así como por la información y datos que aparezcan relacionados en el contenido del artículo periodístico

se consideran “razonablemente fundadas y/o veraces”, podrá la Contraloría Interna ordenar una actuación oficiosa sin requerir la ratificación del periodista o articulista.

-Si a juicio de la Contraloría Interna el contenido del artículo periodístico, carecen de elementos que presuman su veracidad y se considere que obedece a aspectos ajenos al sistema de responsabilidades, se procederá a archivar la misma.

4.1.3.1.2 Quejas o Denuncias Anónimas

En este caso la regla general es que, sólo deberán ser atendidas la quejas o denuncias que reúnan los requisitos mínimos a que ya nos hemos referido, amén de que sean ratificadas a requerimiento expreso de la autoridad administrativa; sin embargo, cuando se presente una promoción de ésta índole, sin que su autor se identifique o se presente, pero acompañe a la misma de rico material probatorio o información detallada sobre los hechos objeto de la queja o denuncia, la Contraloría Interna podrá hacer una investigación oficiosa si considera que existen elementos suficientes que puedan configurar responsabilidad.

4.1.3.1.3 Quejas o Denuncias presentadas por Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en diversos de sus artículos establece la obligación específica de los servidores públicos de denunciar las irregularidades cometidas por otros servidores públicos, sin importar su posición, naturaleza de sus funciones o su nivel jerárquico.

En ese sentido, el artículo 8, fracción XVII de la citada ley, al tenor literal expresa que es obligación del servidor público: “...supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo;” por su parte la fracción XVIII impone la obligación de “denunciar por escrito ante la

Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley de la Materia y demás disposiciones aplicables."

De lo anterior se desprende lo siguiente:

-La denuncia deberá presentarse en la Contraloría Interna de la dependencia, si es en contra de servidores públicos de la misma dependencia.

-La denuncia deberá presentarse en la Contraloría Interna de la entidad de que se trate en la Contraloría Interna de la dependencia que se desempeñe como coordinadora de sector, si es contra de servidores públicos adscritos a la entidades de un sector determinado.

-La denuncia deberá presentarse en la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública si es contra de servidores públicos adscritos a esta última dependencia.

-La denuncia deberá presentarse en la Contraloría Interna de Secretaría de la Función Pública, si es en contra de los titulares de los órganos internos de control de la demás dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y de los titulares de las áreas de responsabilidades, quejas y denuncias de tales órganos.

-Además la denuncia podrá presentarse en la Secretaría de la Función Pública si ésta no fuere recibida en la Contraloría Interna correspondiente o se tenga temor de que ésta no sea debidamente atendida.

4.1.3.1.4. Quejas o Denuncias en contra de servidores públicos de entidades no sectorizadas.

Esta es la modalidad específica a fin de cubrir integralmente la operatividad del sistema de responsabilidades en el servicio público, cuando se trate de servidores públicos adscritos a Entidades Paraestatales que no se encuentran agrupadas en sector alguno, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional e la Vivienda para los Trabajadores, entre otras, cuando se presente una queja o denuncia en contra de ellos, ésta deberá hacerse ante la Secretaría de Función Pública, o en su defecto, en la Contraloría Interna de la entidad correspondiente, pero la que, en todo caso, remitirá el asunto en estado de resolución a la dependencia mencionada, para que ésta en términos de ley resuelva lo que proceda.

4.1.3.2 Garantías y Salvaguardas legales a los quejosos

Para fortalecer el sistema de responsabilidades en el servicio público y promover la participación ciudadana en las tareas de control gubernamental y vigilancia de la moralidad de la conducta de quienes se desempeñan como servidores públicos, la Ley de la Materia consagra ciertas garantías y salvaguardas legales a favor de los quejosos o denunciantes, con el propósito de que éstos en ningún momento sean objeto de molestias, intimidaciones o se les inhiba al presentar cualquier promoción, el artículo 8, fracción XXI del citado instrumento legal, expresa que todo servidor público tendrá como obligación: "Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten".

Lo anterior cobra relevancia si el quejoso o denunciante es un servidor público, pues no podrá ejercerse ningún tipo de represalia en contra de él, por haber denunciado hechos presuntamente irregulares y atribuidos a cualquiera de sus compañeros de trabajo, sean éstos inferiores o superiores en jerarquía o en iguales en nivel, por lo que las autoridades administrativas que atiendan la queja o denuncia deberán vigilar y cuidar bajo su responsabilidad, que con motivo de la queja o denuncia presentada por un servidor público, éste no sufra entre otras consecuencias negativas, como por ejemplo:

- Cesado, destituido o separado de su encargo.
- Suspendido provisional o indefinidamente de sus funciones
- Transferido a otra unidad de adscripción, sin con ello se le perjudica o se le causan molestias.
- Ser objeto de amenazas de causación de males o venganzas.
- Compelido bajo cualquier forma de violencia moral a desistirse de la queja o denuncia presentada.

Es importante que la autoridad sea cuidadosa en este aspecto, pues existe el riesgo de que estas salvaguardas legales sean usadas de manera abusiva por algún quejoso o denunciante, desnaturalizando el propósito de aquellas, puede darse el caso que un servidor público debe ser despedido o sujeto a investigación presente una queja o denuncia en contra de su jefe inmediato o compañeros de trabajo y pretenda bajo el amparo de las salvaguardas legales impedir su despido u obstaculizar la investigación.

4.1.3.3 Distintas fases de atención de una queja o denuncia

Antes del inicio del procedimiento disciplinario consignado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es

necesario agotar ciertas fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como recepción, ratificación, admisión, investigación y tramitación.

Estas fases, como ya se mencionó, son preparatorias del inicio del procedimiento administrativo disciplinario y no corresponden al procedimiento mismo, al cual le corresponde otras características de mayor formalidad, si bien una queja o denuncia puede dar origen a un procedimiento administrativo, ésta no es una regla general, ni siempre se produce esta consecuencia, pues en muchos casos, el archivo será el destino de una queja o denuncia por improcedencia, de esta manera, al periodo comprendido entre la recepción de una queja y denuncia y el inicio del procedimiento disciplinario, a través de la citación a la audiencia de ley o el oficio o memorando que ordena se archive la promoción por improcedente constituye propiamente dicho un periodo indagatorio o de investigación, cuya importancia es de tal magnitud, que de sus conclusiones preeliminares le permitirán a la autoridad determinar si ha lugar a la incoación del procedimiento respectivo.

a) Recepción

En esta fase, las unidades receptoras de quejas y denuncias de las dependencias y entidades reciben la queja o denuncia, y entran en contacto con el promovente, conociendo la materia o naturaleza de los hechos denunciados y brindando la asesoría a éste.

b) Ratificación

Como mecanismo eficaz para evitar excesos de parte de los quejosos y denunciantes, así como las acciones del promovente temerario, y con el propósito de conferirle certidumbre y seguridad a la fase de investigación, los Organos de Control Interno deberán pedir al quejoso o denunciante que ratifique su promoción.

La ratificación es el acto jurídico por medio del cual la autoridad le pide al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su queja o denuncia, así como su dicho referente a ellos, 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 bien en plena substanciación del procedimiento, los quejosos o denunciantes podrán ampliar su queja o denuncia, o proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

Es importante señalar, que si bien la ratificación es un acto jurídico diferente a la presentación de una queja o denuncia, no existe impedimento legal alguno para que ésta se produzca al mismo tiempo. De tal suerte que las autoridades deben procurar que en los formatos pre-llenados de quejas y denuncias se incluya en el reverso el espacio correspondiente para la ratificación o que, en su defecto, ésta se recabe en el acto mismo de la presentación de la queja o denuncia.

La falta de ratificación de quejas o denuncias presentadas personalmente por el promovente, en ningún caso será obstáculo para que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario respectivo.

c) Admisión

En esta fase, primeramente, las oficinas de quejas y denuncias deben diferenciar las promociones que se presentan con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que tiene como finalidad la prevención y sanción de los servidores públicos que incumplan sus obligaciones y con ello incurran en responsabilidad administrativa, de otras promociones que persigan diferentes fines, tales como: la falta de pavimentación de una calle, el excesivo cobro de un derecho o una contribución, etc.

Recepción y admisión son conceptos que se refieren al mismo evento, pero desde ópticas distintas, mientras la recepción recae en el acto material de la entrega la queja o denuncia, la admisión es de carácter formal, pues la promoción recibida es objeto de calificativa legal en función de su contenido, si se ajusta al marco normativo que regula esa materia específica, vrg. una queja en contra del cobro excesivo por servicios de energía eléctrica, puede ser recibida, pero no será admitida, porque no involucra responsabilidades de los servidores públicos, pero deberá ser remitida al área correspondiente a efecto de que tome las medidas conducentes para subsanar la deficiencia.

Al admitirse una promoción el personal de la oficina de quejas y denuncias, además del fondo del asunto, revisará si la promoción reúne los requisitos de forma a que nos hemos referido y de ambos aspectos de fondo y, de forma, determinará si se admite o no una queja o denuncia.

d) Tramitación

Las quejas o denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expediente que de inmediato se turnarán al Titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos.

Las quejas y denuncias presentadas directamente en la Secretaría de la Función Pública se turnarán por lo regular a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente para su tramitación, a menos de que ésta ejerza la facultad de atracción sobre el asunto de que se trate.

Las Contralorías Internas o sus equivalentes en las entidades informarán oportunamente del avance y resultado de las investigaciones a la Secretaría de la Función Pública.

e) Investigación.

La investigación que se realice tendrá 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 tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se dejará 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 quienes intervengan en las mismas.

En ningún caso el desistimiento del quejoso o denunciante será motivo para concluir un asunto, sea para suspender la investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del procedimiento, dado que esta se considera de orden público.

Una vez agotadas las investigaciones y de advertirse presuntas irregularidades por parte de los servidores públicos, se remitirán al área competente para que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario.

4.2 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

La imposición de sanciones administrativas a los servidores por el incumplimiento a las obligaciones a que están sujetos debe estar seguida de un procedimiento conforme los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que obligan a la autoridad administrativa a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a emitir sus actos debidamente fundados y motivados.

Así encontramos que la ley y la práctica, suelen llamar a este procedimiento, "sancionatorio" o "disciplinario" y se define de la siguiente manera:

Narciso Sánchez Gómez señala que "se trata de una serie de pasos, actuaciones, diligencias, formalidades y garantías debidamente concatenadas que deben realizar las autoridades administrativas en la esfera de su competencia para hacer efectivo el poder sancionador de la administración pública, partiendo de la indagación o instrucción que venga a demostrar la configuración de una infracción imputable a una persona física o moral, así mismo la calificación de su gravedad y las circunstancias que dieron motivo a esa conducta, para que posteriormente se determine la sanción aplicable, bajo el principio de legalidad que debe regir todo acto de autoridad."⁴⁶

Al respecto, cabe hacer la precisión que cuando se trata de un procedimiento administrativo para fincar responsabilidad administrativa, siempre se iniciará en contra de una persona física con el carácter de servidor público, ya que cuando hablamos del poder sancionador de la autoridad y que involucra a personas morales, estamos en presencia de un procedimiento totalmente distinto, pues dichas persona morales son principalmente particulares y regularmente sus conductas derivan de servicios que prestan al Estado relacionados con la obra pública, adquisiciones y prestación de servicios.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consigna el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad o en su caso, emitir la resolución de no existencia de ésta.

Este procedimiento tiene características muy especiales, pues de acuerdo a su naturaleza le corresponde a la autoridad proveer lo necesario para su debida tramitación, desde recibir la queja o denuncia, realizar la investigación respectiva o

⁴⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 388.

recabar las pruebas pertinentes para encausar y sostener la acusación, y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

No obstante lo anterior, coincidimos con el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez⁴⁷ cuando afirma que el procedimiento administrativo disciplinario conserva en sus etapas los requisitos más elementales que la ley establece, y que no puede aplicarse a dicho procedimiento la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por exclusión de su propio artículo 1, asimismo con Mario Aylvarado Saúl⁴⁸, cuando señala que el procedimiento administrativo ofrece al presunto responsable las garantías constitucionales de audiencia, legalidad y seguridad.

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración y si la Secretaría de la Función Pública o las contralorías internas consideran que existen elementos para instruir el procedimiento disciplinario se procederá en los términos del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con las siguientes etapas:

4.2.1 La citación a audiencia

La fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que se citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables.

La fracción en cita también establece que en la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante quien se

⁴⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ob. cit., p. 176.

⁴⁸ AYLVARDO SAUL, Mario, ob. cit., p. 173.

desarrollará ésta, los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste de comparecer asistido de un defensor.

Aquí cabe hacer la observación que la ley señala que en la "notificación" se le debe hacer saber al presunto infractor el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; sin embargo, el documento en donde se contienen tales requisitos es en el que en la práctica se le conoce como "oficio citatorio" en donde se plasma el llamamiento que hace la autoridad a una persona para que se presente ante ella el día y hora previamente designados, siendo que la notificación es el medio a través del cual se da a conocer a dicha persona el contenido del oficio citatorio, siguiendo para ello las reglas de notificación (que sea de manera personal, sino se encuentra a la primer visita se le deje citatorio, se levanta el acta de notificación, etc.)

Relacionado con lo anterior debe decirse que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no precisa las reglas para realizar la notificación antes referida, sólo que debe ser de manera personal, por lo que en el caso debemos remitirnos al Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia según lo dispuesto por el artículo 47 de la propia ley.

Siguiendo ese orden de ideas, cuando la fracción que se estudia establece que se citará al presunto responsable a una audiencia notificándole el lugar, "día" y hora en que tendrá verificativo, pudiera pensarse que no existe ningún problema para el servidor público que deba comparecer, sin embargo, la autoridad administrativa encargada de realizar la "citación" en reiteradas ocasiones ha señalado vrg. "deberá comparecer al *día sexto hábil* siguiente a la fecha de notificación del oficio citatorio", lo cual causa una incertidumbre para el presunto responsable, pues en tal caso la comparencia depende de que se realice correctamente la notificación, y además porque si el sujeto no está siendo asistido por un defensor no podría comparecer el día que la autoridad le fijó al no saber cuándo surten efecto las notificaciones.

Lo anterior, cobra relevancia si tomamos en cuenta que la fracción citada hace el señalamiento que en caso de no comparecer se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan, por tanto para no dejar al presunto infractor en estado de indefensión impidiendo su legítima defensa, consideramos que en el oficio citatorio la autoridad administrativa competente, además del lugar y la hora señale "día, mes y año", esto es, un día determinado.

Ahora bien, en cuanto a que al servidor público se le deben de dar a conocer los actos u omisiones que se le atribuyen, cabe decir que no se le debe de hacer saber que se le sigue el procedimiento disciplinario por diversas irregularidades en forma genérica, sino que se le deben dar a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada de las responsabilidades que motivan la sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la audiencia las defensas que estime conducentes.

4.2.2 Audiencia

En esta etapa se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al proveer al respecto la garantía de audiencia de los inculpados, dándoles la oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

Así, de conformidad con el último párrafo de la fracción I del artículo 21 de la Ley de la Materia la celebración de la audiencia deberá efectuarse en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación (que debería decir de la notificación del oficio citatorio), a la que también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, al respecto, cabe comentar que si el servidor público involucrado considera que el plazo para preparar su defensa e incluso consultar el expediente administrativo es insuficiente y exista una causa justificada, puede solicitar a la autoridad administrativa el diferimiento de la audiencia, caso en el cual la autoridad señalará nueva fecha.

En la audiencia de ley celebrada ante los órganos internos de control en la entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, o directamente ante la Secretaría de la Función Pública, la autoridad estará obligada, antes de imponer las sanciones respectivas, a entrar al estudio de las defensas y excepción que haga valer el servidor público y a valorar las pruebas que se aporten oportunamente, pues de lo contrario incurrirá en violaciones al procedimiento que afectarían sus defensas y trascendería al sentido de la resolución que se llegare a emitir.

Al concluir la audiencia, esto es, una vez que el presunto responsable ha hecho uso de la palabra o entregado el escrito en el que contenga sus defensas y excepciones en relación con las presuntas responsabilidades que se le imputaron y la autoridad administrativa, en su caso, haya formulado los cuestionamientos que consideró necesarios, la fracción II del artículo 21 de la Ley de la Materia concede al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y tengan relación con los hechos que se le atribuyen, aunque la mayoría de las ocasiones los presuntos infractores ofrecen los medios de prueba que consideran desvirtúan su responsabilidad en el mismo acto de su comparencia.

Al respecto, es importante señalar que al igual que las reglas para la notificación del oficio citatorio, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no establece la forma en que han de valorarse de las pruebas aportadas en el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que en términos del artículo 47 de dicha ley, hay que aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cabe hacer notar que la fracción IV del multirreferido artículo 21 de la Ley de la Materia, señala que durante la substanciación del procedimiento la autoridad administrativa realizará todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público, así como requerir a las entidades o

dependencias involucradas la información y documentación relacionadas con la irregularidad cometida.

No obstante lo anterior y si las autoridades no cuentan los elementos suficientes para resolver o advirtieran una nueva responsabilidad administrativa a cargo del servidor público sujeto a investigación o de otros, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar a otra u otras audiencias, todo ello deberá constar por escrito.

Para el mejor desarrollo de esta etapa a juicio de la autoridad administrativa podrá decretar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si éste aún continúa en sus funciones, ello con el objeto de no entorpecer la conducción o continuación de las investigaciones. Se requerirá autorización del Presidente de la República si el nombramiento del servidor público fue hecho por éste, de igual forma a la Cámara de Senadores o Comisión Permanente si dicho nombramiento fue ratificado por aquélla conforme a la Constitución.

La suspensión temporal según la fracción V del artículo 21 de la Ley de la Materia no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute y ésta cesará por determinación de la autoridad administrativa independientemente de que se continúe con el procedimiento disciplinario y en todos los casos cuando se emita la resolución correspondiente.

Relacionado con lo anterior, en el supuesto de que el servidor público suspendido, no resultare responsable, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que permaneció suspendido.

La importancia de esta etapa radica en que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora

cuenta con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación.

4.3 RESOLUCIÓN

Integrado el expediente administrativo con los elementos necesarios el procedimiento disciplinario entra en la etapa de resolución, que no es más que “la manifestación de voluntad de la administración pública que concretiza y formaliza su potestad sancionadora, que debe ser por escrito y cuidando la secuela procedimental del caso, que le da forma a ese acto administrativo”.⁴⁹

En ese sentido, la fracción III del artículo 21 de la Ley de la Materia establece que desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la autoridad administrativa resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles, mismo plazo se le notificará al jefe inmediato o al titular de la dependencia para efectos de su ejecución.

Asimismo, dicho precepto estatuye que la autoridad puede ampliar el plazo para emitir la resolución por una sola vez por cuarenta y cinco días, siempre que exista una causa justificada; sin embargo, cabe advertir que la ley no establece una sanción para el caso de que la autoridad no la emita dentro de dicho plazo, pues no afecta la legalidad del procedimiento y en todo caso lo único que demuestra es la eficiencia de la autoridad que tiene a su cargo el desarrollo del procedimiento, desde luego sin soslayar el volumen de los asuntos, ya que si no justifican el retraso de su actuación incumplirían las obligaciones de diligencia que establece la fracción I del artículo 8 de la propia ley.

⁴⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 390.

En tales circunstancias, en el momento en que la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o de las Contralorías Internas, según sea el caso, cuenten con todos los elementos que les permiten encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a dictar la resolución definitiva que deberá estar fundada y motivada y en la cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

Además, si al emitir la resolución correspondiente se advirtiere que la conducta del servidor público revista tal gravedad que pueda tipificarse como delito penal, se dará parte al Ministerio Público Federal y a la Secretaría de la Función Pública, en caso de que sea una Contraloría Interna quien conoce en principio de la infracción, para su conocimiento, con independencia de las sanciones administrativas que le pudieren corresponder.

Así también, es de suma importancia el hecho de que el presunto infractor confiese su responsabilidad por incumplimiento a las obligaciones que tiene conferidas, caso en el cual el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone un procedimiento sumario, esto es, se procederá de inmediato a dictar sentencia, a menos que la autoridad realice las diligencias correspondientes para corroborar la confesión del inculpado, imponiendo dos tercios de la sanción económica, si existió un quebranto económico y respecto de las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación quedaran a juicio de quien resuelve.

Por otra parte, los Organos de Control Interno en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República no podrán abstenerse de sancionar injustificadamente a ningún servidor público, ya que incurrían en responsabilidad administrativa, en tal caso la Contraloría

Interna de la Secretaría de la Función Pública es la autoridad competente para conocer de dicha irregularidad.

Ahora bien, para hablar de resolución del procedimiento disciplinario es importante tomar en cuenta los medios de prueba y el sistema de valoración en el procedimiento disciplinario.

Lo anterior es importante, ya que en algunos casos las sanciones impuestas por los Organos de Control Interno en las entidades y dependencias no son idóneas en atención de la gravedad de la falta cometida y a la nocividad del sujeto activo para el sector público y la sociedad en general; esto puede representar un grave riesgo, que el procedimiento disciplinario no cumpla sus dos finalidades fundamentales: prevenir futuras conductas que afecten a la Administración Pública a través del principio de ejemplaridad, y el de imponer una adecuada sanción al que cometió la falta.

En efecto, en algunos casos a servidores públicos declarados en rebeldía y por ello considerados confesos se les apercibió, sanción que también se les aplicó a otros servidores públicos que incurrieron en faltas de mera negligencia, pero que asistieron a la audiencia a defenderse negando los hechos. Se observa también, que las mismas conductas fueron sancionadas de manera distinta y, por último, no se discriminaron las meras faltas de negligencia o previsión que no tiene como propósito obtener un beneficio personal, de aquellas en que participó activamente la voluntad del sujeto, sea para causar un daño u obtener un lucro.

En ese contexto, si bien las autoridades cuentan con facultades discrecionales para emitir la resoluciones e imponer las sanciones que correspondan por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, no se deberá pasar por alto que es necesario que se homogenicen los criterios de valoración de la pruebas en el procedimiento administrativo, así como la adopción de criterios claros para resolver el mismo que doten al sistema de responsabilidades de consistencia y

equidad, sin que impongan castigos desproporcionados según la responsabilidad del sujeto activo, pero sobre todo, que la resolución no sea disfraz legal de impunidad.

Esta problemática necesariamente tiene que ser abordada desde diversos puntos de vista, a efecto de homogenizar y sistematizar los criterios de aplicación de sanciones, así tendremos que:

- Establecer criterios de investigación claros, sencillos y elementales que le proporcionen imparcialidad a la fase indagatoria y procedimental de la actuación de la autoridad.

- Adoptar criterios que permitan valorar los medios de pruebas, específicamente las testimoniales reunidas por los quejosos, de tal manera que éstas no se nulifiquen por razones triviales.

- Fijar con precisión nexos de imputación entre las faltas y las sanciones y los respectivos parámetros de la aplicación de éstas últimas.

- Y por último, señalar el sentido de la valoración de los criterios reguladores del arbitrio de la autoridad administrativa para aplicar sanciones.

Algunos criterios de valoración de las quejas y denuncias.

Durante la tramitación del procedimiento al desahogarse la audiencia administrativa, pueden presentarse tres hipótesis básicas:

- Que el servidor público acusado confiese los hechos.

- Que el servidor público citado no comparezca a la audiencia, y

- 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 el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el segundo caso, la inasistencia injustificada del servidor público citado tendrá como resultado que se consideren ciertos los hechos de la imputación, siempre y cuando se tengan 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 la falta que se le cause haber cometido, tomando como base el sistema de vinculación entre falta y sanción. 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 públicos, 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 lo tocante a las cargas de la prueba en el procedimiento administrativo y por su carácter auto tutelar que reúne además el principio de oficiosidad propio de los sistemas inquisitivos, es decir, en los que en la persecución de oficio sin necesidad de denuncia previa, la autoridad al considerar que hay indicios suficientes de la existencia de un hecho punible debe proceder oficiosamente y recoger o proveer por sí misma el material probatorio, a fin de averiguar sobre la existencia de la falta.

El quejoso o denunciante e incluso el acusado cuentan con medios de información, incluso este último, es la mejor fuente de conocimiento que tiene el Organismo de Control, de ahí la exigencia que las diligencias administrativas y la intervención del personal actuante se configure fundamentalmente en tono inquisitivo, a ello obedece la facultad que tiene la autoridad de dictar medidas cautelares como la suspensión provisional del inculcado, cuya finalidad es facilitar la tarea de averiguación de la verdad jurídica.

De lo anterior, se desprende que los Organismos de Control Interno al desarrollar su función oficiosa, deben ir más allá de los datos contenidos en la queja o denuncia, pero es necesario que para superar el contradictorio que surge entre las partes, se adopten ciertas reglas genéricas, que sin perjuicio de las prescritas por el capítulo IX del Código Federal de Procedimientos Civiles, permitan apreciar y valorar las aportaciones del particular y del servidor público inculcado, cuya convicción necesaria y suficiente para provocar actos de molestia injustificados a un buen servidor público inocente o que un particular se sienta víctima de desatención al no prosperar una denuncia legítimamente presentada.

Criterios reguladores del arbitrio administrativo.

La ley consagra dos principios básicos que caracterizan el procedimiento: el de ser un procedimiento formal que tiene que tramitarse por escrito y las facultades discrecionales que tienen las autoridades para resolver.

Así, el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría de la Función Pública y de las Contralorías Internas de las entidades y dependencias, durante el procedimiento disciplinario deberán constar por escrito en cada fase del proceso, las actuaciones y las diligencias que lleven a cabo deberán quedar asentadas por escrito, incluso las intervenciones que las partes tengan en la audiencia.

Asimismo, de la ley se desprende que no establece un nexo causal entre la falta administrativa y la sanción aplicable, por la sencilla razón de que el legislador dotó al procedimiento de las características de los sistemas de libre apreciación, en los que existe una gran discrecionalidad para resolver los asuntos.

En el procedimiento disciplinario las autoridades tienen una absoluta libertad para estimar la idoneidad de las pruebas, para apreciarlas y valorarlas y para fijar las sanciones que a cada caso corresponda, lo que deja a las autoridades que a través del estudio de cada caso y de una adecuada individualización, resuelvan de manera justa y equitativa el asunto, seleccionando la sanción procedente según la falta cometida.

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece los elementos que regulan el arbitrio de los Organos de Control Interno para imponer sanciones administrativas:

El primer elemento a que se refiere el precepto en comento es la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir practicas ilícitas, siendo que dicho precepto no contiene ningún elemento que permita determinarla, sin embargo, el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la misma ley prevé que se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXII del artículo 8 de la Ley de la Materia.

La segunda fracción se refiere a las circunstancias socioeconómicas del servidor público, precisando que entre más elevada, mayor será la responsabilidad.

La tercera fracción obliga a tomar en cuenta el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio, elementos que

permitirán determinar el grado de responsabilidad, aunque no establece en que forma deben de valorarse.

En el cuarto elemento se deben tomar en cuenta las condiciones exteriores y los medios de ejecución, con el objeto de precisar la intencionalidad de la conducta.

El quinto elemento establece la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, lo cual representa una agravante en el caso de que el servidor público haya sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley de la Materia e incurra en una o varias conductas infractoras a dicho numeral.

Por último, deberá considerarse el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, que aunque no es una agravante para imponer la sanción, pues ésta deberá ser conforme al artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ayuda a determinar la gravedad de la infracción.

El hecho de que la ley establezca los anteriores elementos de individualización de la sanción no significa que limite o restrinja el ejercicio de las facultades que tiene la autoridad administrativa para resolver el procedimiento, ya que en todo caso se deberán tomar en cuenta para resolver con justicia el asunto.

4.4 SANCIONES APLICABLES

“Se trata de medidas disciplinarias, escarmientos o castigos que imponen los órganos competentes de los Poderes Públicos Federales y del Distrito Federal, como consecuencia de las faltas o infracciones debidamente comprobadas en los procedimientos por responsabilidades administrativas que se le haya fincado al

servidor público, para ese efecto es fundamental respetar el principio de legalidad que obliga a todas las autoridades para que ajusten sus actos a las normas jurídicas que los rigen fundado y motivando sus resoluciones que califican la infracción cometida, como el tipo de sanción aplicable, y que exista adecuación entre un caso y el otro, para que no se quebrante la vigencia del derecho, y sobre todo para que tales medidas no sean injustas, desproporcionadas o arbitrarias, y que en ese proceder se sigan todas las formalidades del procedimiento legal para no dejar en estado de indefensión al servidor público involucrado".⁵⁰

Para el maestro Eduardo García Maynez "la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"⁵¹ a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Tomando en cuenta las anteriores definiciones, para los suscritos las sanciones por responsabilidades administrativas, son aquellas que se imponen a los servidores públicos por incumplimiento a las obligaciones a que están sujetos y tiene por objeto el prevenir y reprimir las conductas irregulares en que incurren éstos, y así poder garantizar el estado de derecho.

Así, la fracción III del artículo 109 Constitucional dispone que se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones, las cuales consistirán en apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación.

De esa guisa, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prescribe un conjunto de obligaciones que

⁵⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 430

⁵¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuadragésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994, p. 295.

deben acatar todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; estas obligaciones constituyen el llamado "Código Ético de Conducta" en el sector público y cuyo incumplimiento tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que establece el artículo 13 del mismo ordenamiento.

Estas sanciones son de las más leves a las más severas:

4.4.1 Amonestación

Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

La fracción I del artículo 13 de la Ley de la Materia impone a la sanción de amonestación las modalidades de privada o pública, que no es más que la circunstancia de dejar constancia o no en el expediente del servidor público que para tal efecto obra en la unidad administrativa de recursos humanos de la entidad o dependencia de que se trate, en el sentido de que fue sancionado.

Al respecto, consideramos que tal situación es cuestionable toda vez que el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, encuentra su fuente Constitucional en lo dispuesto por el artículo 109 que establece las sanciones que podrán imponerse a los servidores públicos por responsabilidad administrativas de los servidores públicos, dentro de las que se encuentra la amonestación, sin que al efecto le imponga modalidad alguna, de lo que se advierte que la sanción prevista en la fracción I, del citado artículo 13, no se apega a los principios establecidos en las bases mencionadas ***para las sanciones aplicables a los servidores públicos*** que infringen la Ley de la Materia, por lo que tal sanción podría incluso resultar inconstitucional.

Además, resulta innecesario el señalamiento de privado o público, habida cuenta que cualquier sanción que se imponga a un servidor público se debe hacer del conocimiento a la Secretaría de la Función Pública para que se incluya en el Registro de Servidores Públicos Sancionados que tiene a su cargo, lo cual resulta de suma importancia para efectos de la reincidencia, por lo que de todas las sanciones que se impongan a los servidores públicos por incumplimiento a sus obligaciones debe quedar constancia.

4.4.2 Suspensión

Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado.

Respecto a esta sanción es importante precisar que la suspensión en el empleo, cargo o comisión en el servicio público que esté desempeñando, además de impedir que realice sus funciones, implica también la suspensión en sus sueldos y prestaciones que tenía derecho a percibir durante el tiempo que dure la sanción.

Se reitera que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula dos tipos diferentes de suspensión; la que tiene el carácter de sanción y está prescrita por el artículo 13, fracción II; y la que prescribe el artículo 21, fracción V, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculcado.

4.4.3 Destitución

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeña en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

No debe soslayarse que la destitución del empleo, cargo o comisión del servicio público, se impondrá a los servidores públicos por incumplimiento a sus obligaciones, siempre y cuando se encuentren desempeñando el cargo en el cual cometieron la irregularidad que se les atribuyó, pues de lo contrario se le podrá interponer cualquier otra sanción de las previstas en el artículo 13 de la Ley de la Materia según corresponda, pero no la destitución.

Esta sanción igual que la suspensión serán impuestas por la Secretaría de la Función Pública a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutadas por el Titular de la dependencia o entidad correspondiente conforme a la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resolviendo la controversia generada por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la derogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que disponía "...la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico..." y que la Secretaría promoverá los procedimientos demandando la destitución del servidor público, dando lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer dicha sanción.

4.4.4 Económica

Es la sanción que la autoridad administrativa impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o, si no existió éste, entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

El artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la propia ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las

cuales pueden ser hasta tres tantos de éstos, señalando asimismo que en ningún caso la imposición podrá ser menor o igual al monto de los beneficios, lucro, daños o perjuicios producidos.

Caber hacer la observación que dicha sanción se apega a lo dispuesto por el artículo 113 Constitucional, eliminando el señalamiento del artículo 55 de la ley derogada, respecto a que la aplicación de dicha sanción debía ser de dos tantos del lucro, daños o perjuicios causados, en razón de que dicho precepto fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema de Justicia de la Nación, en la tesis aislada visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo VI, septiembre de 1997, página 207.

Ahora bien, cabe referir que en la práctica y la doctrina suele confundirse la sanción económica o pecuniaria, con la multa, por tanto cabe hacer la diferencia entre éstas.

La sanción económica deriva de lo dispuesto por los artículos 13, fracción IV, 15 y 16, IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se configura como un crédito fiscal *para efectos de su cobro*, según se desprende del artículo 30 tercer párrafo del propio ordenamiento.

Por su parte, la multa es “una cantidad de dinero que debe ser pagada por el infractor en forma adicional al pago de la prestación fiscal y de los intereses moratorios (recargos) constituyendo, por tanto, un plus con respecto a la reparación del daño causado por la infracción”, según enseña el maestro Sergio Francisco de la Garza.⁵²

Además, es necesario puntualizar que las multas atienden a la *capacidad contributiva* del gobernado y las sanciones económicas atienden al *beneficio*

⁵² DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, p. 872.

obtenido o daño causado, traducándose lo anterior en que *los gobernados* son susceptibles de la imposición de multas y las sanciones económicas se refieren únicamente a los *servidores públicos*.

En ese orden de ideas, queda claro que tanto la sanción económica como la multa caben dentro del género "aprovechamiento", pero no debe pasar desapercibido que en la especie *la segunda se ubica como un accesorio de las contribuciones*, en tanto la sanción económica es una contribución principal, que puede en su caso generar accesorios, por lo cual resultan inconfundibles.

4.4.5 Inhabilitación

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativa.

Respecto a esta sanción, es importante precisar que a diferencia de la suspensión y la destitución, no se constrañe al empleo, cargo omisión que actualmente estén desempeñando sino que durante el tiempo en que se encuentren inhabilitados no podrán prestar sus servicios en ninguna entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, tan es así que antes de contratar a un servidor público se deberá cerciorar que éste no éste sancionado, para tal efecto la Secretaría de la Función Pública lleva a cabo un Registro de Servidores Públicos Sancionados, la cual además podrá expedir constancias de no responsabilidad a solicitud del interesado.

Por lo anterior a la sanción de inhabilitación se le ha considerado como la más severa de las sanciones que pueden imponerse por responsabilidad administrativa. Ahora bien, la sanción de inhabilitación se puede imponer en términos del artículo 13 de la Ley de la Materia por los casos y temporalidad siguientes:

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

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

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, puede 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 la Función Pública en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos suprime el apercibimiento privado o público que contemplada la anterior ley, por considerar que en la práctica ha sido insuficiente, misma suerte que a consideración nuestra debería correr la sanción de amonestación, no obstante se define el apercibimiento de la siguiente manera:

Apercibimiento

Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

Una vez precisadas las sanciones que pueden imponerse a un servidor público por responsabilidad administrativa, es necesario señalar en qué casos se impone una o más de las sanciones antes referidas, por lo que siguiendo lo establecido en los artículos 13 y 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hemos elaborado el siguiente cuadro.

Aplicación de Sanciones Según el Tipo de Falta

VIOLACIÓN A LAS FRACCIONES	AMONESTACIÓN	SUSPENSIÓN	ECONÓMICA	DESTITUCIÓN	INHABILITACIÓN	OBSERVACIONES
PRIMER GRUPO Faltas que no causan daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro.	X	X No menor de 3 días ni mayor de 1 año			X 6 meses a 1 año	Siempre que la conducta infractora no sea considerada grave.
SEGUNDO GRUPO Faltas que impliquen beneficio o lucro, o cause daños y perjuicios.			X		X 1 a 10 años	Siempre que el beneficio o lucro, o daños y perjuicios no exceda de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el D.F.
TERCER GRUPO Faltas que impliquen beneficio o lucro, o cause daños y perjuicios.			X		X 10 a 20 años	Siempre que el beneficio o lucro, o daños y perjuicios exceda de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el D.F.
CUARTO GRUPO Faltas graves.				X	X 10 a 20 años	Cundo la falta sea grave además de la destitución se podrá imponer la sanción que se considere apropiada incluyendo la inhabilitación.

Ahora bien, cuando hablamos de las faltas cometidas por los servidores públicos, nos referimos al incumplimiento de las obligaciones que prevé el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En ese sentido, cabe decir que existen faltas que se encuentran calificadas hasta en dos grupos distintos, esto se debe a que puede ser factible que se produzcan consecuencias materiales de distinta naturaleza y de índole jurídica diversa, ejemplo; la fracción II del citado artículo 8 establece la obligación de formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes; sin embargo, la violación a este precepto puede tener dos resultados, primero la falta de carácter formal; es decir, no se cumplió con la formulación del programa y presupuesto en tiempo, no causándose con ello daño al sector público y tampoco produciéndose lucro, y otra de carácter formal y material, cuando sí se provoca daño y lucro, de tal manera que según sea el caso, un incumplimiento de esta especie puede clasificarse tanto en el primer grupo, como en el tercero.

En ese tenor, es necesario recalcar que la autoridad tratándose de las faltas cometidas por los servidores públicos, independientemente de la clasificación que a dichas conductas les corresponda en términos de lo expuesto, podrá imponer la sanción que estime más apropiada.

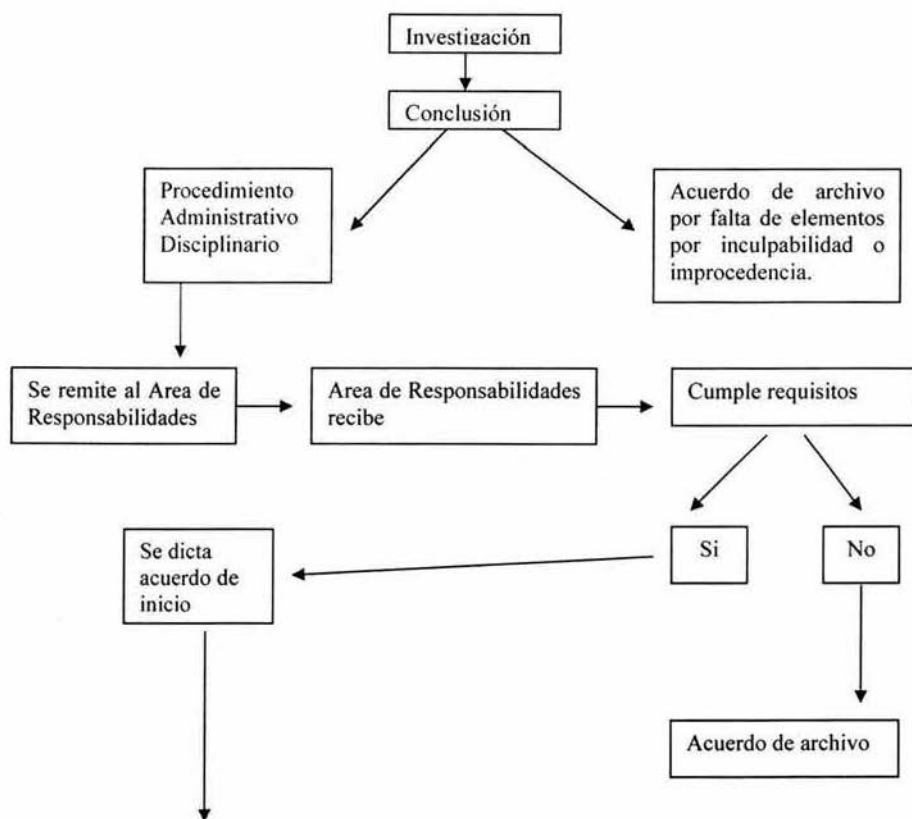
Por último, no se debe soslayar que para la imposición de las sanciones antes referidas, la autoridad competente se sujetará a los términos de prescripción que prevé el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la siguiente manera:

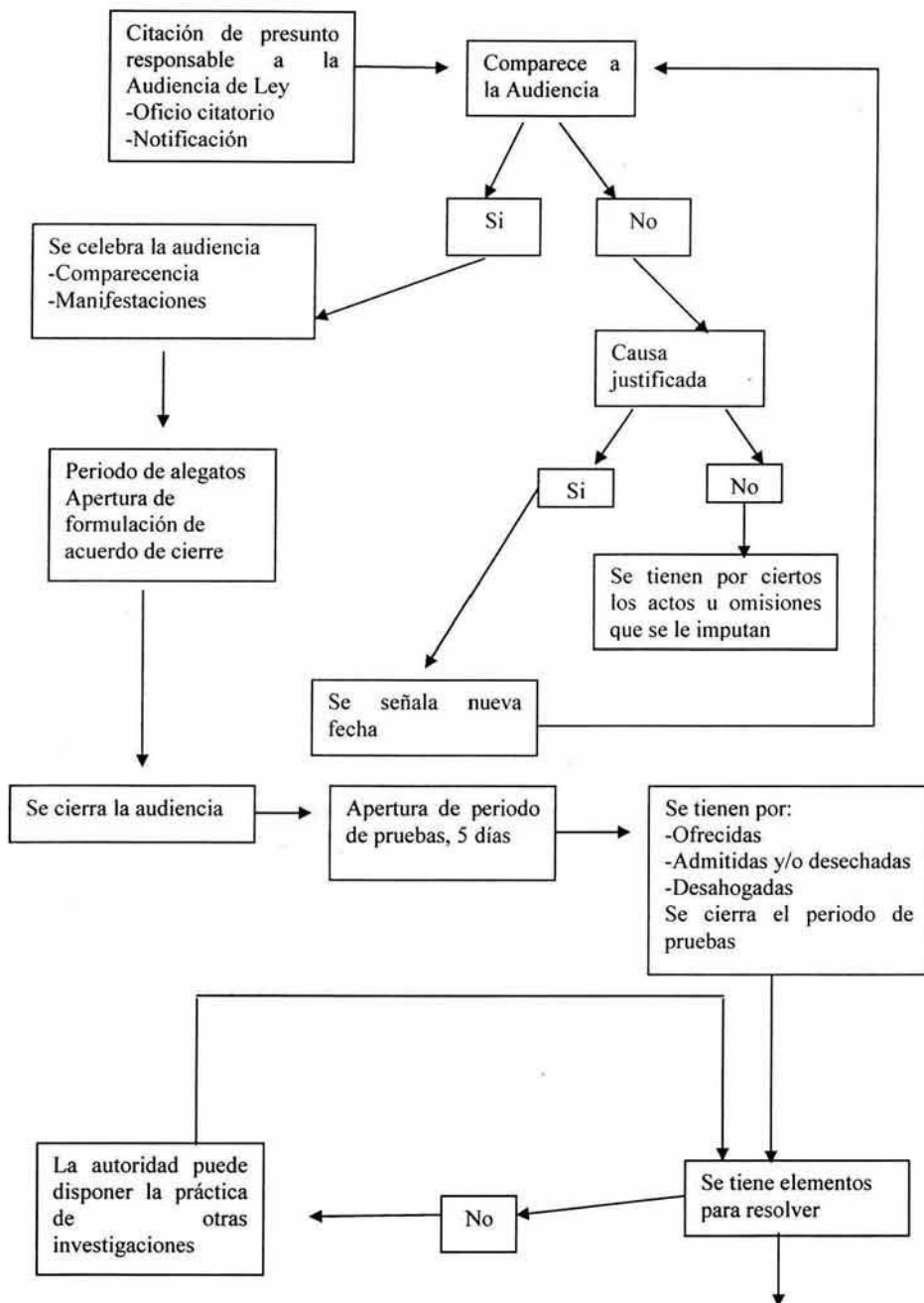
-Las facultades de la autoridad competente para imponer sanciones prescribirán en tres años.

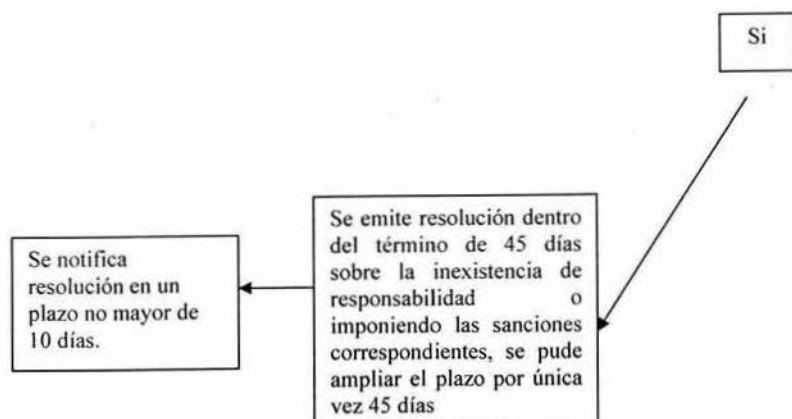
-Cuando se trata de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años.

El plazo de prescripción en ambos casos se empezará a computar a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado si fueren de carácter continuo, dichos plazos se interrumpirán al iniciarse el procedimiento disciplinario y si se dejare de actuar en ellos empezará a correr nuevamente desde el día en que se hubiere practicado el último acto procesal.

De todo lo expuesto en el presente capítulo se puede resumir con el siguiente diagrama referente a la investigación, el inicio y substanciación del procedimiento administrativo:







CAPÍTULO 5
INEFICACIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN
EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS

5.1 RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Previo al estudio del recurso administrativo es importante señalar que el derecho disciplinario como le llama el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez⁵³ prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias, uno mediante el **recurso de revocación** y el otro, el **juicio de nulidad** ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 25 LFRASP), los cuales se detallan a continuación.

5.1.1 Recurso Administrativo

El maestro Gabino Fraga expone que: "El recurso administrativo constituye el medio legal de que dispone el particular afectado en sus intereses o en sus derechos, por un acto administrativo determinado, para obtener los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule, o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"⁵⁴.

Por su parte, Gabino Eduardo Castrejón señala: "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la irregularidad o inoportunidad del acto."⁵⁵

⁵³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ob. cit., p. 192.

⁵⁴ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa, México 2000, p. 434.

⁵⁵ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Mexicano, Tomo II, Cárdenas Editor y Distribuidor, México D.F., 2000, p. 348.

Asimismo, el maestro Alfonso Nava Negrete precisa que: "El recurso administrativo se ve como un derecho que tiene el particular para impugnar un acto administrativo ante la autoridad correspondiente, pero es un derecho que se canaliza a través de un procedimiento y por esto se le considera también como 'procedimiento de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadores de los actos impugnados.'

"El recurso administrativo representa una forma jurídica que permite a la autoridad administrativa la revisión de la legalidad de los actos de sus inferiores, pero la revisión debe concluir en una resolución. Es decir, no queda a la discrecionalidad de la autoridad revisora resolver; debe hacerlo por imperativo legal."⁵⁶

"El recurso administrativo, en tanto medio de defensa del gobernado, implica la facultad legal de impugnar los actos y resoluciones emanados de la administración pública que le perjudiquen por inobservancia del orden jurídico, ventilándose la controversia ante la propia administración."⁵⁷

En síntesis el recurso administrativo permite al Poder Público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa ilegítima.

En teoría en los recursos administrativos el Poder Público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional, se concreta a confirmar, a revisar o modificar su propio acto, o el de una autoridad inferior, para determinar si se ajustó a la ley, y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración Pública para mantener el control de la jerarquía administrativa, a

⁵⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1995, p. 126.

⁵⁷ DE LA CUEVA, Arturo, Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 175.

través del cumplimiento de la ley, ello en virtud, de que dicha Administración es compleja y se integra de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo y técnicamente preparado, siendo innumerables casos en que los servidores públicos ignoran la ley, la aplican mal o intencionalmente, en ocasiones, falta una ley administrativa adecuada, o es de difícil interpretación o su sentido se desvía con frecuencia, por lo que son necesarios medios jurídicos efectivos para remediar tales males.

En ese orden de ideas, el recurso administrativo como figura jurídica representa un medio de defensa y control de legalidad de las resoluciones que de ella emanen (Administración Pública), lo cual permitirá no sólo una mayor eficiencia por parte de los órganos que la integran sino el respeto a los derechos de los administrados como una auténtica expresión de justicia administrativa. En esa tesitura, el notable jurista Gonzalo Armienta Hernández dice: "el recurso administrativo es un medio de control a posteriori, ya que éste se interpone precisamente para verificar los actos que ha emitido la autoridad".⁵⁸ Como lo son las resoluciones administrativas, que se emitirán cumpliendo los principios de legalidad establecidos en la legislación respectiva.

Por lo tanto, el recurso administrativo de revocación constituye un medio de defensa ordinario, con el cual, se puede combatir la resolución administrativa o cualquier acto administrativo ante la propia autoridad que lo emitió.

Ahora bien, los recursos que se acogen en la legislación administrativa son principalmente:

a) Reconsideración administrativa, estos pueden interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia o perjudica al particular. El recurso de reconsideración administrativa se da frente a los actos que agotan la vía administrativa y constituye un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar

⁵⁸ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, ob. cit., p. 70.

de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo. Un ejemplo de este recurso es el considerado en los artículos 200, 201 y 202 de la Ley de la Propiedad Industrial.

Cabe señalar que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa⁵⁹ consideran que la reconsideración, no puede constituir un recurso, toda vez que si éste no está previsto en la ley, la autoridad no tendrá la obligación de resolverlo.

b) Recurso de revisión; es un recurso ordinario que se da frente a los actos que no agotan la vía administrativa, que pueden interponer ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, ejemplo de ello es el recurso de revisión previsto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

c) Revocación administrativa; que consisten en dejar sin efecto un acto administrativo, la voz procede de *revocatio*, nuevo llamamiento. En términos generales es dejar sin efecto una decisión, comprende también la anulación, situación de una orden o fallo por una autoridad administrativa.

Por diversos motivos las autoridades administrativas revocan sus actos, los dejan sin efectos. Por esto la revocación es un acto administrativo que priva de efectos jurídicos a otro plenamente válido por razones de conveniencia u oportunidad, o a otro acto por ilegalidad.

En esta hipótesis de revocación por conveniencia y oportunidad, el acto de revocación no destruye los efectos jurídicos producidos, sino que los respeta; sólo evita que se sigan produciendo en el futuro, parte la revocación de que el acto revocado es válido legalmente.

⁵⁹ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Porrúa, México 1999, p. 267.

“La práctica enseña, sin embargo, que la revocación administrativa también obedece a supuestos de ilegalidad del acto revocado, descubierta por la misma administración (hipótesis de autocontrol de legalidad), o denuncia por los particulares mediante instancias legales como es el recurso administrativo. Constata la autoridad en cada caso si hubo o no tal ilegalidad y la medida de ésta para a su vez decretar la revocación total o parcial del acto.”⁶⁰

Un ejemplo de dicho medio de impugnación es el recurso de revocación previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual dispone que “Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

5.1.2 Requisitos de procedencia del recurso de revocación

El recurso de revocación deberá cumplir con los requisitos de procedibilidad que prevé el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A fin de esclarecer lo anterior se estima necesario puntualizar en qué términos se encuentra redactado el citado precepto.

“ARTÍCULO 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

⁶⁰ DE LA CUEVA, Arturo, ob. cit., p.p. 312 y 313.

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

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

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

De la transcripción precedente se observa que el legislador señaló que aquél servidor que no estuviera conforme con la sanción que le haya sido impuesta, podrá impugnarla mediante el recurso de revocación, ante la misma autoridad entendiéndose por ésta la que emitió la resolución que le afecta.

Al respecto cobra relevancia lo que ya quedó asentado en el Capítulo IV del presente trabajo, en el sentido de que la imposición de sanciones administrativas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, se encuentra a cargo tanto de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, Contraloría Interna de dicha Dependencia y Organos de Control Interno en las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, en los casos respectivos.

En ese sentido, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el recurso de revocación debe ser resuelto por la misma autoridad que emitió la resolución recurrida; sin embargo, cabe aclarar que existe un caso de excepción a dicha regla.

Lo anterior, en virtud de que tratándose de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial en términos del artículo el artículo 39 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, no está facultada expresamente para resolver los recursos de revocación que se hagan valer en contra de sus determinaciones, por lo que la resolución correspondiente debe emitirse por la Unidad de Asuntos Jurídicos de dicha Secretaría conforme lo dispuesto por el artículo 11, fracción VIII, del citado ordenamiento reglamentario, del cual se desprende que dicha unidad tendrá como atribución instruir y resolver los recursos de revocación que le corresponda conocer a la Secretaría, excepto aquéllos que sean de la competencia de otras unidades administrativas de la dependencia o de sus órganos desconcentrados.

En efecto, el artículo antes citado dispone:

"ARTÍCULO 11.- La Unidad de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes atribuciones:

...

VIII. Instruir y resolver los recursos de revocación y demás recursos administrativos que le corresponda conocer a la Secretaría, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, con excepción de aquéllos que sean de la competencia de otras unidades administrativas de la Dependencia o de sus órganos desconcentrados;"

Asimismo, la Unidad de Asuntos Jurídicos podrá auxiliarse de la Dirección General Jurídica Contenciosa⁶¹ dependiente de la misma, de acuerdo al artículo 13 del Reglamento citado que establece:

⁶¹ Cfr. HERRERA PÉREZ, Agustín, ob. cit., p. 179.

“ARTÍCULO 13.- La Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Emitir los acuerdos de admisión de los recursos administrativos que corresponda conocer a la Unidad de Asuntos Jurídicos, así como los acuerdos de admisión y desahogo de pruebas, y de acumulación de recursos;
- II. Requerir a los promoventes, cuando omitan adjuntar a su recurso el documento mediante el cual acreditan su personalidad, así como cuando no señalen domicilio en el Distrito Federal;
- III. Dar vista al tercero interesado de los recursos interpuestos para que manifieste lo que a su derecho convenga;
- IV. Requerir a los promoventes de los recursos administrativos, autorización para difundir sus datos personales en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- V. Acordar las solicitudes de suspensión del acto impugnado en los recursos administrativos, así como la devolución de documentos que se acompañaron a dicho recurso, previa solicitud de los recurrentes;
- VI. Auxiliar al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 11, fracción XI de este Reglamento, y
- VII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.”

En ese tenor, si la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, autoridad que conforme a lo dispuesto por el artículo 39, del Reglamento Interior de dicha Secretaría, no está facultada para resolver recursos de revocación, de modo que, no se ubica en el

supuesto de excepción que prevé el artículo 11 antes transcrito, el que señala que la autoridad facultada para resolver los recursos de revocación que competan a la Secretaría de la Función Pública, es la Unidad de Asuntos Jurídicos de dicha Secretaría, excepto los que sean competencia de otras dependencias administrativas (Contraloría Interna de la propia Dependencia y Organos Internos de Control en la Entidades y Dependencia de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República).

Tesis de Jurisprudencia No. III-TASR-XIII-125 publicada en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Año VIII, No. 85, Enero 1995, Tercera Epoca, página 38, del tenor siguiente:

“RECURSO DE REVOCACION EN CONTRA DE RESOLUCIONES QUE IMPONEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS.- SE DEBE INTERPONER ANTE LA AUTORIDAD QUE IMPUSO DICHA SANCION, Y NO ANTE LA QUE HAYA EMITIDO EL DICTAMEN INICIAL CONFORME AL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones por las que se imponen sanciones administrativas, pueden ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, es decir, que si alguna autoridad impone una sanción administrativa a un servidor público en base a un dictamen inicial emitido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el citado medio de defensa se debe interponer ante la autoridad sancionadora correspondiente, y no ante la citada Secretaría, pues ésta únicamente se concretó a emitir una declaratoria de incumplimiento.”

Bajo ese contexto, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, unidad administrativa sancionadora no es competente para resolver los recursos de revocación interpuestos en contra de sus resoluciones, sino que dicha

función le corresponde a la unidad administrativa facultada expresamente para ello, en este caso la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, sin que signifique que estemos en presencia del recurso (comúnmente llamado de revisión administrativa) que se presenta ante la autoridad que emitió el acto impugnado y es resuelto por el superior jerárquico, ya que la Unidad de Asuntos Jurídicos no tiene ese carácter respecto a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, lo que se constata de la lectura del artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Al respecto consideramos, que dicha circunstancia no puede ser violatoria del artículo 26 de la Ley de Responsabilidades citada, pues al resolver el recurso de revocación, lo está siendo la autoridad competente, esto es, la Unidad de Asuntos Jurídicos, máxime que el precepto en comento únicamente establece que se “interpondrá” ante la misma autoridad, lo que no obliga, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial a “resolverlo”.

En la práctica, los recursos de revocación que se interponen en contra de las determinaciones de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial se presentan ante dicha autoridad, la cual los turna a la Unidad de Asuntos Jurídicos para su resolución, o bien se presentan directamente ante esta última.

Tesis de Jurisprudencia No. V-P-SS-26 consultable en la Revista del TFJFA, Año I, No. 6, Junio 2001, Quinta Epoca, Pleno de la Sala Superior de ese Tribunal, página 35, que señala:

“COMPETENCIA DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. LA TIENE PARA RESOLVER RECURSOS DE REVOCACIÓN EN CONTRA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS.- El artículo 9o., fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, expresamente confiere facultades a la Unidad de Asuntos Jurídicos de dicha dependencia para instruir y resolver los recursos de revocación y demás recursos administrativos que le corresponda conocer a la Secretaría excepto de aquéllos que sean de la competencia de otras unidades administrativas de la dependencia o de sus órganos desconcentrados. De tal suerte que si en el caso concreto no se actualiza la excepción apuntada, es decir, que el recurso de revocación del que deriva la resolución impugnada en un juicio de nulidad le compete resolver a alguna otra unidad administrativa de la propia Secretaría o a alguno de sus órganos desconcentrados, resulta procedente concluir que dicha función corresponde exclusivamente a la unidad administrativa expresamente facultada para ello, es decir, a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.”

Situación distinta se presenta tratándose de las resoluciones que emiten tanto la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, como los Organos Internos de Control en las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, en cuyo caso el recurso de revocación se interpone ante y se resuelve por dichas autoridades, en atención a que cuentan con facultades expresas para ello, por tanto, si el recurso en contra de la resolución que emita cualquiera de las autoridades antes mencionadas, se presenta ante la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, en términos del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deberá desecharse, a menos que se encuentre en el supuesto de excepción a que nos hemos referido.

Tesis de Jurisprudencia No. III-PSR-V-4 visible en la Revista del otrora Tribunal Fiscal de la Federación, Año I, No. 8, Agosto 1988, Tercera Epoca, página 58, que prevé:

**“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS.- EL RECURSO DE REVOCACION DEBE INTERPONERSE**

ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITIO LA RESOLUCION.- Procede confirmar el desechamiento del recurso de revocación, cuando se interpuso ante la Contraloría General de la Federación, tratándose de una resolución que ha sido emitida por 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 Responsabilidad de los Servidores Públicos, el recurso de revocación debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución impugnada."

Ahora bien, el artículo 26 de la LFRASP establece lo relativo a la substanciación del recurso de revocación, señalando que a través del mismo se podrán impugnar las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, interponiéndose dicho medio de defensa dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, al respecto cabe señalar que en muy frecuentes ocasiones la autoridad desecha los recursos que no son presentados dentro de término legal citado, sin analizar los agravios planteados en el recurso dirigidos a combatir la ilegalidad de la notificación efectuada por el personal dependiente de la misma.

Así es, la autoridad determina que no ha lugar a admitir el recurso de revocación, en virtud de que el mismo se interpuso fuera del término de 15 días que al efecto dispone el artículo 26 de la ley en comento; asimismo considera, que tampoco ha lugar a darle curso legal a la nulidad de notificaciones promovida ya que el procedimiento administrativo de responsabilidades tiene señaladas con precisión las etapas procesales y su respectiva substanciación sin que en el ordenamiento legal citado se contemple la substanciación de incidentes de ninguna naturaleza; sin embargo, con dicha determinación pasa por alto lo dispuesto en la fracción II del artículo en análisis, que establece que la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso.

De lo que se concluye que si el precepto en análisis establece un término para interponer el aludido medio de defensa, el cual se cuenta a partir de la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada, y la propia Ley no establece algún otro medio de defensa para impugnar la nulidad de la notificación, es evidente que la autoridad se encuentra constreñida, cuando así le sea planteado, a analizar la legalidad de dicha notificación y hasta entonces, con base en ello, determinar sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso intentado.

Sostener lo contrario implicaría dejar en estado de indefensión al particular, pues quedaría al arbitrio de la autoridad determinar por sí misma la procedencia del aludido medio de defensa sin analizar los argumentos del recurrente; además de que no debe soslayarse que los recursos administrativos, son instrumentos de defensa para los particulares y que por lo mismo no deberán transformarse en "trampas procesales" que impidan precisamente esa defensa; de ahí que al no tener otro medio de defensa el particular para impugnar la notificación del acto recurrido corresponda a la autoridad que conozca del recurso de revocación resolver sobre la misma.

Tesis de Jurisprudencia No. V-TASR-XV-83 publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Año I, No. 11, Noviembre 2001, Quinta Epoca, página 340, que precisa:

"NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- SU IMPUGNACIÓN EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN OBLIGA A LA AUTORIDAD A SU ESTUDIO PREVIO.- Si al interponerse el recurso de revocación previsto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el funcionario sancionado hace valer previamente agravios en contra de la notificación del acto recurrido, la autoridad ante la cual se haga valer dicho medio de defensa se encuentra obligada a su estudio, de conformidad con el precepto legal antes citado el cual establece lo relativo a la substanciación del recurso de revocación, señalando que a través del

mismo se podrán impugnar las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, interponiéndose dicho medio de defensa dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, así también establece que la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso; circunstancias las anteriores por las cuales se llega a determinar que si el precepto en análisis establece un término para interponer el aludido medio de defensa, el cual se cuenta a partir de la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada, y tomando en consideración que tanto la propia Ley en comento, como el Código Federal de Procedimientos Penales, ni el Código Penal Federal que le son de aplicación supletoria por así disponerlo el artículo 45 de aquélla, no establece algún otro medio de defensa para impugnar la nulidad de la notificación, es evidente que la autoridad a efecto de resolver, se encuentra constreñida, cuando así le sea planteado, a analizar la legalidad de dicha notificación buscando en donde se encuentre, una norma que se avenga al procedimiento y hasta entonces, con base a ello, determinar sobre la procedencia de la admisión del recurso intentado, respetando así lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 de la Ley Suprema de la Unión, pues sostener lo contrario implicaría dejar en estado de indefensión al servidor público sancionado, ya que quedaría al arbitrio de la demandada determinar por sí misma la procedencia del aludido medio de defensa sin analizar los argumentos del recurrente. Además de que no debe pasarse por alto que los recursos administrativos, son instrumentos de defensa y que por lo mismo no deberán transformarse en "trampas procesales" que impidan precisamente esa defensa."

El artículo citado también señala como requisito de procedibilidad que los promoventes del recurso de revocación "deberán" expresar en su instancia los agravios que le cause la resolución controvertida, acompañando copia de ésta y de la constancia de la notificación de la misma, proponiendo asimismo las pruebas que considere oportuno rendir, siendo que el no cumplir con una de las formalidades de procedibilidad del recurso provoca su desechamiento, pues lo que se pretende con dicha medida es asegurar el interés jurídico que se tiene para promover el mismo.

Tesis de Jurisprudencia No. IV-TASR-XXII-336, consultable en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Año II, No. 24, Julio 2000, página 221, que indica:

“RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL.- De la exégesis de la fracción I del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se concluye que los promoventes del recurso de revocación “deberán” expresar en su instancia, los agravios que le cause la resolución controvertida, acompañando copia de ésta y de la constancia de notificación de la misma, proponiendo asimismo, las pruebas que considera oportuno rendir, siendo dicha previsión imperativa; aun cuando ante la apreciación del promovente, el acompañar las documentales en cita a su ocuro era innecesario, presumiendo que las mismas son del pleno conocimiento de la autoridad, toda vez que el objetivo de dicha previsión es el de que el promovente acredite su interés jurídico; por lo que, ante la omisión del promovente de cumplir con alguna de estas formalidades de procedibilidad, resultaría procedente su desechamiento.”

5.1.3 Substanciación del recurso de revocación

Del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se observa que el legislador señaló que aquél servidor público que no estuviera conforme con la sanción que le haya sido impuesta podrá impugnarla mediante el recurso de revocación, el cual se iniciará mediante escrito en el cual expresará los agravios que le causa la resolución y la proposición de las pruebas idóneas que considere necesarias, asimismo deberá anexar a dicho documento copia de la resolución recurrida, así como su constancia de notificación.

Es importante precisar que comúnmente la autoridad en un solo acto admite, valora las pruebas y resuelve el recurso de revocación planteado por las recurrentes, por lo que al notificarse ésta se hace saber la admisión del referido medio de impugnación, desahogo y valoración de pruebas y la resolución correspondiente. Ello en gran medida se debe a que el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el que se encuentra regulado el trámite del citado medio de impugnación, no establece que la admisión del recurso obligatoriamente se tenga que hacer en un acto por separado de la valoración de las pruebas y de formular el proyecto de resolución, así como tampoco prohíbe que se puedan hacer en un sólo acto como ya se expuso.

En cuanto a pruebas se refiere el legislador permitió al servidor público poder proponer cualquier medio de convicción que a su juicio fuera necesaria para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a sancionarle, con la única limitante de que éstas sean idóneas para desvirtuar los hechos que se tomaron en consideración.

Ante esta situación la autoridad deberá admitir el recurso, así como las pruebas idóneas ofrecidas, las cuales si así se requiere deberán ser desahogadas.

En estos términos, es claro que el legislador al regular la tramitación del recurso de revocación intentado por el servidor público ante la propia autoridad, nunca pretendió que la autoridad resolutora emita su fallo únicamente atendiendo a las pruebas ofrecidas por el servidor en la fase oficiosa, sino que permitió al servidor público poder ofrecer todas las pruebas que estén a su alcance para desvirtuar los hechos con base en los cuales la autoridad le sanciona con la única limitante de que sean idóneas.

Tesis de Jurisprudencia No. III-PS-II-46 visible en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de Federación, Año X, No. 111, Marzo 1997, Tercera Epoca, página 16, que establece:

“PRUEBAS OFRECIDAS EN EL RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- El artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula la tramitación del recurso de revocación intentado por el servidor público ante la autoridad y permite a éste ofrecer todas las pruebas que estén a su alcance para desvirtuar los hechos con base en los cuales la autoridad le sanciona con la única limitante de que sean idóneas, sin que de dicho precepto se desprenda que la autoridad al resolver el recurso intentado sólo atienda a las pruebas ofrecidas por el servidor en la fase de investigación.”

Asimismo y toda vez que el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no prevé la forma en que se valoraran las pruebas durante la substanciación del recurso de revocación, se deberá aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al artículo 47 de la propia Ley de la Materia.

Tesis Jurisprudencial No. III-TASR-XV-411 visible en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de Federación, Año VIII, No. 91, Julio 1995, Tercera Época, Sala Regional Sureste, página 39, que prevé:

“RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- CORRECTA VALORACION DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS EN EL MISMO.- Cuando la autoridad administrativa al resolver el recurso de revocación expresa únicamente que le otorga valor probatorio pleno a las pruebas que constan en autos, con base en estudio de las mismas y con ello determina que el servidor público es administrativamente responsable de los hechos que se le imputan, no puede considerarse que se hubieran valorado las referidas probanzas, para que se cumpliera con lo dispuesto por el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en cuyos términos cada especie de prueba se

valorará conforme a las disposiciones del capítulo IX del citado Código Procesal referente a la "VALUACION DE LA PRUEBA" pues debe razonarse el porqué se les otorgó valor probatorio pleno a las mismas, para que el afectado tenga oportunidad de defensa al conocer de qué pruebas se trata y las consideraciones que llevaron a la demandada a otorgarles pleno valor probatorio."

Es importante precisar que con la interposición del recurso de revocación procede la suspensión de la ejecución de las sanciones, si se actualizan los supuestos que establece el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece:

"ARTÍCULO 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público."

Tesis de Jurisprudencia No. III-TASR-XIV-173 publicada en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de Federación, Año VIII, No. 86, Febrero 1995, Tercera Época, página 55, que establece:

"INCIDENTE DE SUSPENSION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.- NO ES PROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- 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 dictadas con fundamento 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 deben 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 recurso de revocación, pero no posteriormente."

5.1.4 Resolución del recurso de revocación

El recurso de revocación debe ser resuelto dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que queden desahogadas las

pruebas ofrecidas en dicho medio de defensa y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Al respecto el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez⁶² advierte que el recurso de revocación es un procedimiento bastante ágil, aunque no siempre será posible cumplirlo como lo pretendió el legislador, ya que por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no en todos los casos es posible que se resuelvan dentro de los treinta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción, pero ello no puede afectar la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción o caducidad y en su caso sólo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable.

Tesis de Jurisprudencia No. IV-P-SS-31 publicada en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Año II, No. 20, Marzo 2000, página 8, que refiere:

“SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- PLAZO PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACIÓN.- De un análisis integral de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en especial del contenido de su artículo 71 se llega a colegir que las resoluciones que sancionan a los servidores públicos pueden ser combatidas mediante el recurso de revocación, mismo que debe ser resuelto dentro del plazo de 30 días hábiles, que se contarán a partir del día siguiente a aquél en que queden desahogadas las pruebas ofrecidas en ese medio de defensa, sin que exista la posibilidad de que precluya el derecho de la autoridad para dictar su resolución, pues tal consecuencia no se prevé en la ley de la materia.”

Ahora bien, la resolución recaída al recurso de revocación tendrá los siguientes efectos:

⁶² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ob. cit., p. 194.

a) Revocar; significa dejar sin efectos las sanciones que se impusieron en la resolución recurrida; esto es, tratándose de la sanción económica, que se cancele el crédito fiscal respectivo, en cuanto a las sanciones de destitución, inhabilitación o suspensión, que se restituya al recurrente en el goce de los derechos de que fue privado con motivo de la interposición de dichas sanciones, asimismo, se hagan las anotaciones correspondiente en el registro de servidores públicos sancionados, etc.

b) Confirmar; significa que la resolución recurrida tiene validez y como consecuencia las sanciones impuestas quedan firmes y perfectamente ejecutables.

c) Modificar; para un caso específico ya sea que se subsane un vicio de procedimiento, falta de fundamentación y motivación o que se reduzca la cuantificación o monto de la sanción, etc.

Tesis de jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo I, Junio de 1995, página 532, que dispone:

“RESOLUCIONES FISCALES. REVOCACION DE, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA. Conforme a su naturaleza jurídica, el acto administrativo es considerado como una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, la cual puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general. El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, el normal es su cumplimiento voluntario, pero puede también extinguirse por medios que no culminan con su cumplimiento, *sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, estos medios son: la revocación administrativa*, rescisión, prescripción, caducidad, término y condición, renuncia de derechos, irregularidades e ineficacia del acto administrativo, y extinción por decisión dictadas en recursos administrativos o en procesos

ante Tribunales administrativos y federales en materia de amparo. ***Tratándose de la revocación administrativa, viene a ser el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente, mediante un nuevo acto de esa naturaleza,*** haciéndose hincapié en que el acto administrativo no tiene atribuida la autoridad de cosa juzgada, tal como ocurre con la sentencia judicial, ya que la actividad de la administración no tiene por finalidad la de precisar la certidumbre jurídica, ésta es misión de la sentencia judicial, y su fin es alcanzar un resultado material útil para el Estado en los límites del derecho; luego, es revocable; sin embargo, una vez que el acto se ha emitido y ha producido efectos, su autor ya no puede disponer en forma ilimitada, por una exigencia superior de la vida social, la seguridad de las resoluciones jurídicas y, por consecuencia, la estabilidad de los actos que la engendran, por ende la revocación tiene un límite, y es por tanto inadmisibles cuando el acto original ha engendrado derechos adquiridos o derechos patrimoniales. La naturaleza revocable del acto administrativo está contenida en el código fiscal federal, en los artículos 203, fracción IV, y 215 último párrafo, del código mencionado, en donde se prevé que la autoridad demandada, hasta antes del cierre de la instrucción puede revocar la resolución impugnada produciendo entonces como consecuencia jurídica el sobreseimiento en el juicio. Como una variante a la anterior regla el artículo 36 del mismo ordenamiento legal prevé que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán modificarse por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante un juicio iniciado por las autoridades fiscales, de lo que se sigue que fuera del caso citado no cabe ni aun por analogía incluir como caso similar al mismo, las resoluciones que no son favorables al gobernado. El presente criterio interrumpe la tesis jurisprudencial sustentada por este Tribunal Colegiado, publicada en la página 76 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 57, septiembre de 1992, Octava Epoca, de rubro: "REVOCACION DE LAS RESOLUCIONES FISCALES LESIVAS AL PARTICULAR. REQUISITOS DE LA", en la que en síntesis llegó a sostenerse que las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones lesivas a un particular, sino sólo a través de la modificación de la resolución por parte del Tribunal Fiscal de la Federación en

forma similar a como lo prevé el artículo 36, del Código Fiscal de la Federación, tratándose de resoluciones administrativas de carácter individual favorables al particular; pues además de que ello resulta contrario a la naturaleza jurídica del acto administrativo, lleva como consecuencia considerar infundadamente inaplicables los artículos 203, fracción IV y 215, último párrafo del código mencionado, en cuanto el primero faculta a la autoridad demandada a revocar la resolución impugnada hasta antes del cierre de instrucción, y el segundo establece una causal de sobreseimiento como consecuencia de la revocación del acto administrativo”.

Es importante señalar que en términos del segundo párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el juicio contencioso administrativo que a continuación se detalla.

5.2. JUICIO DE NULIDAD EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

5.2.1 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

5.2.1.1 Fundamento constitucional

Es importante establecer el fundamento constitucional de los tribunales de lo contencioso administrativo, para en los subsecuentes puntos analizar lo más representativo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano formalmente administrativo cuya existencia y objeto tiene sustento en el artículo 73 Constitucional, pues su fracción XXIX-H faculta al Congreso de la Unión “*para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de*

plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”

En ese sentido, a partir de la creación de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, el legislador constitucional estableció el objeto de los tribunales de lo contencioso administrativo cuya competencia en el caso específico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se establece en su Ley Orgánica, pero invariablemente desde el principio, el legislador consideró dicha competencia únicamente para dirimir las **controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares**.

En tales condiciones, la interpretación que debe darse a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en este aspecto debe estar acorde con la interpretación constitucional que se acaba de hacer.

Al respecto, la Jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo VII, Abril de 1998, página 20, establece lo siguiente:

“TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado,

estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares."

5.2.1.2 Integración del Tribunal

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le otorga su ley orgánica (artículo 1 de la Ley Orgánica Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), por lo que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y de las demás autoridades administrativas,⁶³ ya que cuenta con patrimonio propio y la designación de sus Magistrados, es por acuerdo del Presidente de la República, con aprobación del Senado o en su caso por la Comisión Permanente.

Los Magistrados durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación, al término de dicho ejercicio los Magistrados de la Sala Superior podrán ser designados por única vez, por un periodo de nueve años, y los de las Salas Regionales lo serán por un segundo periodo de seis años, al término del cual si son designados nuevamente, será inamovibles, los cuales sólo podrán ser removidos de sus cargos de acuerdo con el procedimiento previsto para los Magistrados y Jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación (art. 3 LOTFJFA).

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales (art. 3 LOTFJFA).

⁶³ MARGAÍN MANOUTOU, Emilio, De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad, Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 129.

5.2.1.2.1 De la Sala Superior

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integrará por once Magistrados, de entre los cuales se elige al presidente del tribunal. Cuando actué en Pleno basta la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar (artículo 12) y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente (artículo 13). Las sesiones del Pleno serán públicas, y privadas cuando se designe presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exija (artículo 15 LOTFJFA).

Las funciones principales del Pleno de la Sala Superior son las siguientes:

“Artículo 16. Es competencia del Pleno:

I. Designar de entre sus integrantes al presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

I-bis. Proponer al presidente de la República la designación o ratificación de Magistrados seleccionados previa evaluación interna.

II. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta ley, cuando, a petición de la sección respectiva, lo considere conveniente.

VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un Magistrado de Sala Regional.

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los Magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del presidente de la República.

IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las secciones y de las Salas Regionales.

X. Expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del tribunal de conformidad con el presupuesto de egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos de Sala Regional, secretarios de acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la

promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI. Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

XII. Designar al secretario general de acuerdos, al oficial mayor y al contralor.

XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

XIV. Las demás que establezcan las leyes."

Llama la atención la fracción V del artículo en comento al indicar que la Sala Superior podrá atraer los juicios con características especiales de conformidad con el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, que establece que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, no obstante, el propio artículo dispone que las Sala Superior podrá ejercer las facultades de atracción a petición fundada de la Sala Regional respectiva o de las autoridades cuando la cuantía del asunto exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente, vigente al momento de la emisión de la resolución combatida.

Lo anterior, ha traído como consecuencia que la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuente con un gran número de expedientes pendientes por resolver con el consecuente rezago, incluso en contravención con al artículo 236 del Código Fiscal de la Federación que prevé un término de sesenta días para emitir la sentencia correspondiente.

5.2.1.2.2 De las Secciones de la Sala Superior

Las secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco Magistrados de entre los cuales elegirán a sus presidentes, siendo suficiente la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar. El presidente del tribunal no integrará sección (artículo 17), al igual que el Pleno, en caso de empate el asunto se diferirá para la siguiente sesión, y éstas serán públicas o privadas.

Compete a las secciones de la Sala Superior resolver los juicios en los casos siguientes:

- a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

- c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

También son competentes para:

1. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

2. Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

3. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la sección, así como ordenar su publicación.

5.2.1.2.3 De las Salas Regionales

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se constituye por Salas Regionales integradas por tres Magistrados cada una, para que puedan efectuar sesiones será indispensable la presencia de los tres Magistrados de la Sala y para resolver bastará mayoría de votos (artículo 27 LOTFJFA).

La jurisdicción de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la siguiente:

I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noreste, con jurisdicción en el Estado de Nuevo León.

IV. Golfo-Norte, con jurisdicción en Tamaulipas.

V. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

VI. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VII. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

VIII. De Oriente, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala y Puebla.

IX. Del Golfo, con Jurisdicción en Veracruz.

X. Del Pacífico, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

XI. Del Sureste, con jurisdicción en el Estado de Oaxaca.

XII. Chiapas-Tabasco, con jurisdicción en los Estados del mismo nombre.

XIII. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche y Yucatán.

XIV. Del Caribe con jurisdicción en el Estado de Quintana Roo.

XV. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, como a continuación se precisa.

5.2.1.3 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

La competencia por materia de las Salas se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el artículo 31 del propio ordenamiento señala la competencia en razón de territorio, por lo que se advierte que las Salas Regionales que integran el Tribunal tienen competencia en razón de materia y territorio.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada (artículo 31 LOTFJFA).

Tesis de Jurisprudencia No. V-P-SS-120 publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sustentada por el Pleno del propio Tribunal, Quinta Epoca, Año I, No. 12, Diciembre 2001, página 35, que establece:

“COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO.- LA SEDE DE LA AUTORIDAD SE DETERMINA POR EL LUGAR DE EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- De conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de una demanda, la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentra la sede de la autoridad demandada; en consecuencia, a falta de disposición que señale cuál es la sede de la autoridad demandada, la misma se determinará por el lugar de expedición de la resolución impugnada, ya que por regla general, la autoridad emite sus actos en su sede.”

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerán de los juicios que precisan en el artículo 11 de su Ley Orgánica, que dispone:

“Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la dirección de pensiones militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

...

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa...”

Para el estudio que nos ocupa, el artículo anterior establece en su fracción XII, como competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, asimismo, la fracción XIV, las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 25 que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por dicha Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el referido Tribunal.

Asimismo la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, así como las que decidan los recursos recaídos a las mismas, se surte con la fracción XIV, del artículo 11 de su Ley Orgánica, que señala que compete a dicho Tribunal conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal, pues como ya quedó establecido el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece expresamente la competencia de dicho Tribunal para conocer de las resoluciones en comento.

5.2.2 Procedimiento contencioso administrativo

La naturaleza del juicio contencioso administrativo responde a la conveniencia y necesidad de otorgar al gobernado un eficaz medio de defensa en contra de los actos de autoridad administrativa, a través de un proceso sencillo en que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayores formalidades, a fin de acreditar la ilegalidad del acto impugnado que la autoridad puede preparar durante mucho tiempo y que goza de la presunción de validez.

Para entrar en materia del procedimiento contencioso o juicio de nulidad definiremos que es la nulidad, como figura jurídica legada de nuestro derecho civil, al respecto el Maestro Humberto Briseño Sierra manifiesta: "La nulidad es la falta de correspondencia entre el supuesto y sus efectos, porque, cuando aparece, tiende a destruir la situación defectuosa. Aunque se diga que la 'nulidad' es el nacimiento de una relación sin viabilidad, lo cierto es que, debido a las circunstancias peculiares de los actos jurídicos, viene a ser una consecuencia, una eventualidad patológica".⁶⁴

⁶⁴ BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Segunda Edición, Editorial Miguel A. Porrúa, México 1990, p. 261.

Para el efecto, Cipriano Gómez Lara considera: “la nulidad es una sanción por la falta o por el defecto de la forma jurídica... porque el defecto o falta de forma se traducirá en la existencia de una situación inconveniente y por ello el propio legislador priva de efectos jurídicos a determinados actos, cuando estos no han cumplido las formalidades”.⁶⁵ Cabe aclarar no solo para los requisitos de forma se da la nulidad sino para el fondo de la cuestión debatida en su caso, como lo establece el Código Fiscal de la Federación el cual establece claramente las causales de nulidad y de anulabilidad.

Ahora bien, “el juicio de nulidad dice el Lic. Dionisio J. Kaye que es el nombre del procedimiento que se instaura ante el Tribunal Fiscal de la Federación”.⁶⁶ Lo cual corrobora que es el medio de impugnación legalmente establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, Emilio Margáin Manautou refiere: “que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación es un juicio de anulación”.⁶⁷ Pero, para Cortina Gutiérrez, “es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros casos”

En ese tenor, el tomo LXXX, p. 2991 del Semanario Judicial de la Federación establece: “el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación “es un juicio de anulación”, pues dicho tribunal tiene facultades de simple anulación más no de plena jurisdicción, y el acto impugnado ante el debe juzgarse a través de los fundamentos esgrimidos por las autoridades demandadas, y el actor en un juicio de esa naturaleza, sólo está obligado a combatir esos fundamentos y no otros diversos y a analizar y presentar las pruebas que considere oportunas en relación con el conocimiento que tenga de la resolución combatida”.

⁶⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Novena Edición, Editorial Oxford, México 2000, p. 277.

⁶⁶ J. KAYE, Dionisio, Derecho Procesal Fiscal, Editorial Themis, México 1989, p. 174.

⁶⁷ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, ob. cit., p. 6.

Ahora bien, conforme a la práctica forense podemos decir, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa en algunos casos como tribunal de anulación y plena jurisdicción, ejemplo de ello es la problemática que se plantea en el presente trabajo.

Antes de analizar el procedimiento para resolver los juicios planteados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que establece el Código Fiscal de la Federación y a falta de disposición expresa se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refieran a instituciones previstas en el Código Tributario; asimismo, cuando dos o más personas promuevan juicio de nulidad, ya sea por que la resolución impugnada afecte a dos o más personas o porque se impugnen resoluciones conexas, los demandantes deberán designar un representante común, y si no lo hicieren lo realizará el Magistrado Instructor, cabe precisar que no existe obstáculo para que cada uno de los interesados impugne por separado la resolución (artículos 197 y 198, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación).

5.2.2.1 Partes en el juicio

Conforme lo dispone el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación en el juicio contencioso administrativo materialmente intervienen:

- a) El **demandante**, que es el particular afectado por una resolución o acto de la Administración Pública Federal, afectación que sólo se presenta cuando se causa un agravio real y objetivo; o bien tratándose del juicio de lesividad, la

autoridad cuando solicite se declare la nulidad de una resolución favorable a un particular;

- b) Los **demandados**, la autoridad que dictó el acto o resolución que se impugna y el titular de la dependencia de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República de la que dependa ésta o en su caso el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; y
- c) El **tercero perjudicado**, quien será la que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante; esto es, el tercero es parte interesada en apoyar la defensa de la autoridad, pues sufrirá un menoscabo si la autoridad administrativa que le otorgó un derecho es vencida en juicio.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procederá la gestión de negocios, por lo que quien promueva a nombre de otro, deberá acreditar con la escritura pública respectiva que la representación le fue otorgada a más tardar el día en que presente la demandada. Los particulares o sus representantes podrán autorizar a licenciado en derecho para que en su nombre reciba notificaciones, hacer promociones, rendir pruebas, etc.

La representación de las autoridades, ya sea que actúen como parte demandada o parte actora, corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Reglamento Interior respectivo, para lo cual podrá nombrar delegados autorizados para hacer promociones de trámite, rendir, pruebas, presentar alegatos e interponer recursos (artículo 200).

El artículo 201 del Código Fiscal de la Federación establece que en el juicio de anulación no habrá lugar a condenación a costas, pues cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

5.2.2.2 Substanciación

5.2.2.2.1. Presentación de la demanda

La demanda se presentará por escrito ante la Sala Regional competente en el lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada o bien enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esta la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectuó en el lugar de residencia del demandante.

De acuerdo a lo anterior, si el promovente envía la demanda por correo certificado de una ciudad diferente a la que resida, deberá desecharse la misma al no ubicarse en el supuesto establecido en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, cuando se envía a una Sala Regional que por razón de territorio es incompetente, comúnmente sucede que ésta al recibir la demanda se declara incompetente y la remita a la que a su juicio es competente, la cual dentro de las 48 horas a partir de que reciba los autos, decidirá si acepta o no el conocimiento del asunto, todo lo cual comunicara a las partes y a la Sala Superior y sólo en el caso de que dicha Sala Regional no acepte la competencia, la Sala Superior en el término de cinco días decidirá a que Sala corresponderá conocer del asunto a la que remitirá los autos.

Ahora bien, si por error la demanda se envió por correo a la Sala que resulta incompetente debe satisfacerse el requisito de que se hubiere depositado en la oficina de correos del lugar donde resida el demandante, pues de lo contrario deberá desecharse.

5.2.2.2.1.1 Requisitos que deberá contener la demanda (artículo 208)

- a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- b) La resolución que se impugna.
- c) La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- d) Los hechos que den motivo a la demanda.
- e) Las pruebas que ofrezca, tratándose de la prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.
- f) Los conceptos de impugnación.
- g) El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.
- h) Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Quando se omite el nombre precisado en el inciso a) o los b) y f), el Magistrado Instructor desecha por improcedente la demanda, si se omiten los incisos c), d), e), g) y h), se requerirá al promovente dentro del término de cinco días para que los señale, apercibiéndolo que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Lo anterior fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la Tesis de Jurisprudencia No. 8/1996, al sostener que el desechamiento de la demanda en el juicio contencioso administrativo, conforme al último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, viola

el artículo 14 Constitucional, al establecer una consecuencia desproporcionada a la omisión en que pueda incurrir el demandante, rompiendo el equilibrio entre las partes y dejando indefenso al gobernado al impedirle alegar y probar en contra del acto administrativo, así como el obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas, violando así las formalidades esenciales del procedimiento que debe reunir todo juicio previo a un acto privativo.

Jurisprudencia No. P./J. 8/96 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo III, Febrero de 1996, página 14, del tenor siguiente:

“DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTICULO 208, ULTIMO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. El artículo 208, último párrafo del Código Fiscal de la Federación al establecer que el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI del citado precepto legal, viola el artículo 14 constitucional, no sólo porque se aparta de la naturaleza del juicio contencioso administrativo, que responde a la conveniencia y necesidad de otorgar al gobernado un eficaz medio de defensa en contra de los actos de autoridad administrativa a través de un proceso sencillo en el que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayores formalidades, a fin de acreditar la ilegalidad del acto administrativo que la autoridad puede preparar durante muchos años y que goza de una presunción legal de validez, sino además porque al eliminar la prevención para regularizar la demanda, que estuvo vigente desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y que impera en la mayoría de las legislaciones procesales de México, establece una consecuencia desproporcionada a la omisión en que pueda incurrir el demandante rompiendo el equilibrio entre las partes y dejando indefenso al gobernado al impedirle alegar y probar en contra del acto administrativo, así como el obtener una resolución que dirima las

cuestiones debatidas, violando así las formalidades esenciales del procedimiento que debe reunir todo juicio previo a un acto privativo."

5.2.2.2.1.2 Documentos que se deberán adjuntar a la demanda (artículo 209 CFF).

- a) Copia de la demandada y de los anexos para cada una de las partes.

Acompañar con el escrito de demanda una copia del mismo para cada autoridad señalada como demandada y una más si señala como parte a un tercero, a dichas copias deberán anexárseles copias simples de los documentos que se adjuntaron a la demanda.

- b) Cuando no gestione en nombre propio, el documento en que acredite la personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o bien señalar los datos de registro de documento con el que la acredite ante el TFJFA.

En ocasiones, el representante del actor no acompaña el documento con el que acredite su carácter, debido a que ésta ya fue reconocida por la autoridad demandada; sin embargo, en la mayoría de los casos la resolución impugnada no hace referencia a ella, por lo que no se le reconoce la personalidad.

A partir del 1 de enero de 1991, se crea el "registro de personería", esto es, que estando acreditada la representación del demandante en un juicio anterior, basta citar el número de registro para que no exista la obligación de estar acreditando en cada juicio su personalidad.

- c) Documento en el que conste el acto impugnado.

Deberá acompañarse la resolución en que conste el acto impugnado, en caso de extravió deberá solicitar copia certificada de la misma a la autoridad demandada,

en caso de no obtenerla, el documento en el que conste que la solicitó por lo menos con cinco días de anticipación a la presentación de la demandada para que la Sala respectiva la requiera a la autoridad que la tenga en su poder, excepto cuando alegue que el acto impugnado no le fue notificado.

d) La constancia de notificación del acto impugnado.

Agregar la constancia de notificación, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo, si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo y el caso de que alegue que la resolución no le fue notificada.

e) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ir firmado por el demandante.

f) El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, firmado por el demandante.

Anexar interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, firmado por el demandante en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232 del CFF, que establece que cuando el domicilio de los testigos se localiza fuera de la sede de la Sala Regional, se girará exhorto solicitando el auxilio de algún Juez o Magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún Tribunal Administrativo Federal.

g) Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder de la parte actora o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande pedir copia de ellos o se requiera su

remisión, tratándose de los que se encuentran a su disposición bastará que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días de anticipación a la interposición de la demanda y en ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos antes citados, se requerirá al promovente para que los presente en el término de cinco días, transcurrido dicho plazo si no los presenta y si se tratan de los mencionados en los incisos a) a d), se tendrá por no presentada la demandada, si se refieren a las restantes, se tendrán por no ofrecidos.

5.2.2.2.2 Ampliación de demanda (artículo 210 CFF)

Se podrá ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación, en los siguientes casos:

- a) Cuando se impugne una negativa ficta.
- b) Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- c) En los casos previstos por el artículo 209 Bis, que establece la reglas cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo.
- d) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda; esto es, que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En el escrito de ampliación de demandada se deberán señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar las copias necesarias para el

traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten, cuando no se tengan en su poder las pruebas documentales o cuando no adjunten a la demanda la copias necesarias, se seguirán las mismas reglas que para la demanda de nulidad señala el artículo 209 del CFF.

5.2.2.2.3 Requisitos que deberán cumplir los particulares que soliciten la suspensión del acto impugnado.

El artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación establece que la suspensión del acto impugnado mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser solicitada mientras no se dicte sentencia; es decir, que una vez dictada ésta y aunque no haya causado ejecutoria, no será procedente el otorgamiento de la medida precautoria citada; por otra parte, el mencionado dispositivo establece que en contra del auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procede recurso alguno; finalmente, dispone que el Magistrado instructor dará cuenta a la Sala con la solicitud de suspensión, para que ésta resuelva lo conducente en un término máximo de cinco días mediante sentencia interlocutoria. asimismo, la medida cautelar procede cuando, de otorgarse, no cause perjuicio al interés general, estableciéndose también que si la suspensión puede ocasionar daños y perjuicios a alguna de las partes, se exigirá garantía al solicitante en términos y condiciones que refiere dicho precepto.

Jurisprudencia No 2a./J. 154/2002 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XVII, Enero de 2003, página 722, que prevé.

"SUSPENSIÓN CONTRA RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVÉ, NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA, QUE LA LEY DE AMPARO. Del examen

comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que los requisitos para otorgar la suspensión del acto impugnado en el juicio de nulidad no son mayores que los establecidos para suspender el acto reclamado en el juicio de garantías, puesto que ambos ordenamientos instituyen condiciones esencialmente iguales, sólo con diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio; así, tanto en uno como en otro, la suspensión debe solicitarse por escrito; esta solicitud es oportuna desde la demanda hasta antes de la sentencia (en amparo, la ejecutoria, obviamente); en ambos juicios operan la suspensión provisional y la definitiva; asimismo, la medida cautelar procede cuando, de otorgarse, no cause perjuicio al interés general, estableciéndose también, en uno y otro, que si la suspensión puede ocasionar daños y perjuicios a alguna de las partes, se exigirá garantía al solicitante en términos y condiciones que son muy semejantes. No es obstáculo para la conclusión mencionada, la circunstancia de que en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación se establezca que la decisión sobre la suspensión provisional es irrecurrible y de que la Sala debe resolver sobre la definitiva dentro de cinco días como máximo, reglas que no coinciden con las de la Ley de Amparo, porque tales pautas no son, propiamente, requisitos para conceder la suspensión.”

5.2.2.2.4 Contestación de demanda

La autoridad demandada tiene un plazo de cuarenta y cinco días para contestar la demanda, la que empezará a computarse a partir del día siguiente en que surta efectos el emplazamiento y el plazo para contestar la ampliación de demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación en tiempo o si no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera directa a la demandada, salvo que de las pruebas rendidas o hechos notorios resulten desvirtuados. El plazo para contestar la demandada corre individualmente para cada una de las autoridades demandadas (artículo 212 CFF).

Cabe señalar que la contestación de demanda se presentará directamente ante la Sala Regional competente en la sede de la autoridad demandada.

5.2.2.2.4.1 El demandado debe expresar en su contestación de la demandada y en la ampliación a ésta lo señalado en el artículo 213 del CFF, el que señala:

a) Los incidentes de previo y especial pronunciamiento.

De conformidad con el artículo 217 del CFF en el juicio contencioso administrativo son incidentes de previo y especial pronunciamiento: la incompetencia en razón de territorio; el de acumulación de autos; el de nulidad de notificaciones; el de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y la recusación por causa de impedimento.

b) Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor funda su demanda.

Las autoridades demandadas al estar frente a un auto de la admisión de la demanda consideran que el juicio es improcedente, proceden a plantear como consecuencia el sobreseimiento del juicio y ello sucede en términos del artículo 202 cuando:

- I. No se afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

- IV.** La presentación de la demanda sea extemporánea.
- V.** Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio tribunal.
- VI.** Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.
- VII.** Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- VIII.** Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX.** Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- X.** Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- XI.** Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
- XII.** Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- XIII.** Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- XIV.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de del Código Tributario o de las leyes fiscales especiales.
- XV.** Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- XVI.** Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo

dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

- c) Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

Se establece que se presumen ciertos los hechos, salvo que por las pruebas rendidas resultan desvirtuados, los hechos que el demandante imputa de manera precisa al demandado, cuando se presente alguna de las siguientes situaciones:

- Que no se produzca la contestación dentro del término legal (artículo 212 CFF).
- Cuando la contestación no se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, que sean propios del demandado (artículo 212 CFF).
- Cuando por causa injustificada el demandado no exhiba la prueba que le haya sido requerida (artículo 233 CFF).

- d) Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

A los fundamentos de derecho de la demanda, rebatiéndolos y abundando en los que se apoyó la autoridad demandada para expedir la resolución. A las pruebas que se ofrecieron a la demanda, demostrando que no son idóneas para declarar la nulidad de la resolución combatida.

- e) Las pruebas que ofrezca.

La autoridad demandada deberá rendir aquellas pruebas que demuestren la legalidad de la resolución impugnada. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, sin éstos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

5.2.2.2.4.2 El demandado deberá adjuntar a su contestación (artículo 214 CFF)

- a) Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- b) El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- c) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- d) En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- e) Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos referidos, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda, a dichas figuras será aplicable, en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.

5.2.2.2.5 Recurso de reclamación

El recurso de reclamación es un medio de defensa o de impugnación que las partes, actoras o demandadas, pueden hacer valer ante la Sala Regional, según el caso, contra los acuerdos que dicte el magistrado instructor o ponente que:⁶⁸

- a) Admitan la demanda.
- b) Desechen o tengan por no presentada la demanda.
- c) Admitan la contestación.
- d) Desechen o tengan por no presentada la contestación.
- e) Admitan la ampliación de demanda.
- f) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de demanda.
- g) Admitan la ampliación de la contestación de demanda.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 239.

- h) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de contestación de demanda.
- i) Admitan o desechen alguna prueba.
- j) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio.
- k) Admitan o desechen la intervención de terceros.

El recurso deberá hacerse valer ante la Sala Regional o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate (artículo 242 CFF).

Agotado el recurso se correrá traslado a la contraparte para que en el plazo de quince días exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite se dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días (artículo 243 CFF), cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que quede cerrada la instrucción o en caso del desistimiento del demandante no será necesario dar vista a la contraparte (artículo 244 CFF).

5.2.2.2.6 Pruebas

En el juicio contencioso administrativo serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que éstos se limiten a hechos que consten en documentos que se encuentren en su poder (artículo 230 CFF).

Lo anterior rompe con el esquema de que tratándose de un recurso administrativo y el recurrente ofreció pruebas que estimó idóneas para demostrar la ilegalidad del acto recurrido, ya no puede ofrecer nuevas pruebas al acudir al juicio de nulidad con el consecuente perjuicio para la autoridad administrativa que no tuvo la oportunidad de valorarlas y decidir sobre su alcance, pues el precepto en cuestión no hace distinción en cuanto a si fueron o no ofrecidas en la fase oficiosa.

En ese sentido, el hecho de que en el recurso administrativo se omitan ofrecer determinadas probanzas, no significa que haya precluído su derecho para ofrecerlos en el juicio contencioso administrativo, lo que se corrobora con el último párrafo del precepto en cita, al establecer que el Magistrado Instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la practica de cualquier diligencia, incluso el desahogo de la prueba pericial o testimonial en términos de los artículos 231 y 232 del CFF.

Por lo que se refiere a las pruebas supervenientes, éstas podrán presentarse antes de que se dicte sentencia, caso en el cual el Magistrado Instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga en relación con tal probanza.

Cuando las pruebas obren en poder de la autoridad demandada, la parte actora podrá solicitar por escrito copia certificada de las mismas, previo pagos de los derechos correspondientes, si la autoridad no expide las copias certificadas, al presentar la demandada se deberá señalar tal situación acompañando el escrito que acredite haberlas solicitado por lo menos con cinco días de anticipación a la presentación de la demanda, para que el Magistrado Instructor requiera a las omisas, con el apercibimiento que en caso de no presentarlas se tendrán por ciertos los hechos que el promovente pretende probar con dichas probanzas (artículo 233 CFF).

En cuanto a la valoración de las pruebas el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

Hará prueba plena:

- a) La confesión expresa de las partes.
- b) Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario.
- c) Los hechos afirmado por autoridad en documentos públicos.

Si los documentos públicos contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de éstas.

El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la Sala Fiscal, en ese sentido, cabe referir que los dictámenes periciales no la obligan a revolver conforme a los mismos, sino que corresponde a los Magistrados el calificar su valor y alcance.

Además, se deja la puerta abierta para que la Sala se aparte del valor de las pruebas cuando llegue a convencerse, por el alcance de ellas y en las presunciones formadas, de que los hechos se desarrollaron en forma distinta, pero en este caso, deberá fundar y motivar debidamente esa parte de su sentencia.

Tratándose de copias simples, por regla general sin perjuicio de la facultad concedida a la Sala Fiscal en el último párrafo del artículo 234, del Código Fiscal de la Federación, para que tengan valor probatorio, se requiere necesariamente de otros datos que las corroboren, porque de no ser así, tales probanzas constituyen indicios aislados carentes de valor probatorio.

5.2.2.2.7 Alegatos

Una vez que la autoridad demandada ha presentado su contestación de demanda o contestación a la ampliación no existiendo prueba pendiente por desahogar o incidente en trámite que impida su resolución, el Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito.

Comúnmente las Salas notifican el término legal para formular alegatos, por correo a la parte actora y por oficio a las autoridades, a pesar de que no tienen obligación para ello conforme al artículo 235, el que además establece que vencido el plazo para formular alegatos, con o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

5.2.2.3 Sentencia

Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ponen fin al juicio de nulidad, ya sea que sobresean el juicio, declaren la validez o la nulidad lisa y llana o para determinados efectos, cualquiera que sea el caso se emitirán de la siguiente manera:

5.2.2.3.1 Pronunciamiento de la sentencia

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de Código Tributario, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar su voto en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros Magistrados de la Sala, el Magistrado Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular (artículo 236 CFF).

La sentencia deberá dictarse dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierra la instrucción, para lo cual el Magistrado Instructor deberá formular el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción, con el objeto de que lo otros dos Magistrados tengan quince días hábiles para estudiar y resolver sobre el proyecto, sea aprobándolo o rechazándolo.

Ahora bien, si la sentencia de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se emiten dentro del término de sesenta días que prevé el referido artículo, no trae como consecuencia la ilegalidad de ésta, en virtud de que el Código Fiscal de la Federación no establece sanción para el caso de que se emita fuera del término citado.

Tesis Jurisprudencial consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Tomo 205-216, Sexta Parte, página 484, que dispone:

“SENTENCIA EXTEMPORANEA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION FUERA DEL TERMINO DISPUESTO POR EL ARTICULO 236 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, LEGALIDAD DE LA. La circunstancia de que el Magistrado instructor haya formulado el proyecto de resolución fuera del término dispuesto por el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, no puede traer consigo el que la sentencia aprobada por los Magistrados integrantes de la Sala, sea considerada ilegal, con el consiguiente perjuicio para las autoridades demandadas (ahora, terceras perjudicadas), máxime si se toma en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 240 del código en cita, el interesado puede formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, cuando el Magistrado instructor deje de formular el proyecto dentro del plazo señalado en el código.”

5.2.2.3.2 Fundamentación de la sentencia

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

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

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada (artículo 237 CFF).

5.2.2.3.3 Causas de ilegalidad de una resolución administrativa

Conforme al artículo 238, se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

5.2.2.3.4 Efectos de la sentencia

En términos del artículo 239 la sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

5.2.2.3.5 Medios de impugnación contra las sentencias

La sentencia que dicten la Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser impugnada por el demandante a través del juicio de amparo

o por el demandado mediante el recurso de revisión, ambos acudiendo al Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la Sala, a quien le sea desfavorable la sentencia o por ambos si ésta es parcialmente favorable a una y otra parte.

Si la Sala Regional, el Pleno o las Secciones confirman el sobreseimiento del juicio, desechando por improcedente la demanda o una vez cerrada la instrucción, dictan resolución en cuanto al fondo del asunto, procede el juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la sede de la Sala que resolvió ello (artículo 158 de la Ley de Amparo).

Si la Sala Fiscal niega la suspensión del procedimiento de ejecución o rechaza la procedencia de alguno de los incidentes de previo y especial pronunciamiento procede, por el particular el juicio de amparo indirecto, ante el Juzgado de Distrito competente (artículo 114 de la Ley de Amparo).

En cualquiera de los dos casos la demanda se presentara por conducto de la Sala respectiva dentro del término de quince días siguientes a que surta efectos la notificación de la sentencia impugnada, conforme al artículo 21 de la Ley de Amparo.

Por su parte, el recurso de revisión establecido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, podrá ser interpuesto por la autoridad demandada, a través de la unidad jurídica encargada de su defensa, ante el Tribunal Colegiado competente en la sede de la Sala Regional o Sección de la Sala Superior según corresponda, por conducto de éstas, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del fallo, en contra de las resoluciones de la Sala que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas, siempre que la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la sentencia recurrida.

En caso de que la cuantía sea menor a la mencionada o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, lo cual deberá razonarse para efectos de su admisión

Independientemente del monto de la cuantía o de la importancia o trascendencia, el recurso de revisión será procedente cuando se trate de una resolución dictada por la SHCP o por autoridades fiscales de la Entidades federativas coordinadas en ingresos federales, en determinados casos.

De igual manera, el recurso de revisión será procedente cuando la resolución o sentencia verse sobre un acto administrativo dictado en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o se haya dictado en materia de aportaciones de seguridad social.

También el recurso de revisión en contra de las resoluciones o sentencias dictadas por la Sala Superior en el ejercicio de su facultad atrayente.

Tratándose de la admisión del recurso de revisión por importancia y trascendencia, la práctica nos ha mostrado que en la mayoría de los casos han sido desechados por el Tribunal Colegiado correspondiente, bajo el argumento de que no reúne tal requisito de procedibilidad, no obstante los criterios jurisprudenciales emitido en tal sentido.

A nuestra consideración el recurso promovido por la autoridad debería admitirse, porque al desecharse bajo el argumento de que no reúne la importancia y trascendencia que requiere el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, deja a la autoridad en desigualdad procesal ante la parte actora, quien puede promover el juicio de amparo.

Como ya se dijo el recurso de revisión es procedente contra las sentencias que se pronuncien sobre la legalidad de una resolución dictada conforme a la Ley

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo, es de precisar que el Tribunal Colegiado ha desechado los recursos al considerar que no fueron interpuestos por la autoridad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, esto es, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública.

Así es, los recursos promovidos por la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, los Organos Internos de Control en la Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República deben interponerse por conducto de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría, por ser la Unidad que tiene la defensa jurídica de la mencionadas en primer término, conforme a la Jurisprudencia I.13o.A. J/4 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XVI, Noviembre de 2002, página 1088, que establece:

"REVISIÓN FISCAL. LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, ASÍ COMO LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE ÉSTOS, EN LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS O ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA, POR SÍ Y EN REPRESENTACIÓN DEL SECRETARIO DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a/J. 59/2001, DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. De la interpretación de la referida jurisprudencia, publicada en la página trescientos veintiuno del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, diciembre de dos mil uno, bajo el rubro: "REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).", en relación con los preceptos 47, fracción III, punto 3,

fracción IV, inciso a), punto 3, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y 248 del código tributario federal, se concluye que las referidas autoridades no pueden interponer el recurso de revisión fiscal por sí mismas y en representación del secretario de Estado en comento, en virtud de que es necesario que lo hagan por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, a saber, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que en términos de los numerales 2o., fracción VII, 10 y 11, fracciones III, IV y XI, del reglamento interior en cita, es el órgano administrativo especializado en la defensa jurídica de esa secretaría, así como de las unidades administrativas, órgano desconcentrado y servidores públicos que señala el citado numeral 2o. que la integran, correspondiéndole interponer, en representación de ésta, toda clase de recursos o medios impugnativos en que fuere parte, así como asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la misma.”

5.3 ANÁLISIS A LOS ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Antes de interpretar los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación es necesario puntualizar en qué términos están redactados en la parte que nos interesa.

“Artículo 197...

Quando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

“Artículo 237...”

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda...”

Los preceptos aludidos establecen la litis abierta, esto es, contemplan la posibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio contencioso administrativo se pronuncie sobre la legalidad de la resolución materia del recurso (resolución sancionatoria), al establecer el último párrafo del artículo 197, del Código Fiscal de la Federación, cuando **la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente** y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, y por su parte el artículo 237, del mismo ordenamiento prevé la posibilidad de que cuando se trate de sentencias que decidan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, **dicho Tribunal se pronuncie sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.**

En efecto, de la interpretación al último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, se desprende la autorización para formular conceptos de anulación impugnándose tanto la resolución recaída a un recurso de revocación, como la recurrida (resolución sancionatoria); sin embargo, no autoriza el demandar la nulidad de ésta, dado que se subsume en la nueva, aunque la litis abierta permita tomar en consideración los conceptos de nulidad destinados a combatir los fundamentos de la primeramente dictada cuando el agraviado considere que le continúa afectando.

Jurisprudencia VI.1o.A. J/14 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Febrero de 2001, página 1664, que es del tenor siguiente:

"JUICIO DE NULIDAD. LITIS ABIERTA, INTERPRETACIÓN QUE SE LE DEBE DAR AL PRINCIPIO DE, CONSIGNADO EN EL ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación al principio de la litis abierta contemplado en el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación que textualmente dice: '... Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.', se desprende que la autorización para formular conceptos de anulación impugnándose tanto la resolución que pone fin al recurso, como la reclamada dentro de diverso medio ordinario de defensa, no autoriza el demandar la nulidad de ésta, dado que se subsume en la nueva, aunque la litis abierta permita tomar en consideración los conceptos de nulidad destinados a combatir los fundamentos de la primeramente dictada cuando el agraviado considere que le continúa afectando."

Ahora bien, es necesario precisar que en términos de lo dispuesto por los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo puede pronunciarse respecto de la legalidad de la resolución que resolvió el recurso de revocación y de la diversa recurrida, encontrándose impedido para analizar y menos declarar la nulidad de actos previos al procedimiento sancionatorio, toda vez que tal hipótesis no está contemplada en los referidos preceptos legales.

En efecto, si bien es cierto que los artículos 197 y 237 del Código Tributario de referencia establecen la litis abierta, también lo es que dichos preceptos no establecen la posibilidad para que la Sala en tratándose de una resolución recaída a

un recurso de revocación pueda pronunciarse desde el procedimiento administrativo que precedió a la resolución recurrida.

De lo anterior, se desprende que el legislador no le da facultades a la Sala Juzgadora para analizar cuestiones del procedimiento sancionador, pues únicamente le otorga atribuciones para que pueda pronunciarse sobre la legalidad tanto de la resolución impugnada como de la diversa recurrida en el recurso de revocación, *sin que de los mismos se desprenda que pueda analizar hasta el procedimiento administrativo.*

En ese sentido, de la interpretación armónica de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, para que opere la litis abierta es indispensable que el actor controvierta la resolución recaída al recurso de revocación, ya que sólo de esta manera podría entenderse que simultáneamente impugna la resolución materia del recurso administrativo.

Derivado de lo anterior, si el actor en un juicio contencioso administrativo no impugna los fundamentos y motivos en los que se sustenta la autoridad para confirmar la resolución recaída a su recurso administrativo, controvirtiendo únicamente cuestiones relativas al procedimiento administrativo sancionador, es claro que en dicho caso no puede darse la litis abierta, pues no existe la simultaneidad a que se refieren los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, por lo que no puede hacer valer agravios novedosos sin combatir la resolución recaída al recurso administrativo.

Tesis de jurisprudencia publicada en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Año II, No. 12, Julio 1999, Cuarta Época, Tesis IV-TASR-XVII-149, página 315, que enseña lo siguiente:

“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN INOPERANTES.- DEBEN CONSIDERARSE ASÍ LOS ESGRIMIDOS EN LA DEMANDA CUANDO

EN SU TOTALIDAD SEAN DIVERSOS A LOS ARGUMENTOS PLASMADOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO.- Si bien es cierto que, conforme a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, la parte actora se encuentra facultada para hacer valer argumentos no planteados en su recurso administrativo, **ello debe interpretarse en el sentido de que para que puedan ser analizados esos argumentos, también deberá combatirse la resolución que recayó al medio de impugnación interpuesto en la fase administrativa, exponiendo conceptos de impugnación en su contra. Lo anterior es así, ya que el último párrafo del artículo 197 citado, establece como condición para que el particular pueda hacer valer argumentos no esgrimidos en el recurso, el que se cuestione tanto la resolución recurrida como la que resuelva el recurso administrativo, pues se señala que cuando la resolución recaída a ese medio de impugnación no satisfaga el interés del recurrente, y éste la controvierta, se entiende que impugna también, simultáneamente, la resolución recurrida en la parte que lo sigue afectando. De no ser así, debe concluirse que los conceptos de impugnación planteados en la demanda son inoperantes, habida cuenta que no pretenden desvirtuar las consideraciones expuestas por la autoridad demandada en la resolución impugnada para confirmar la legalidad de la resolución recurrida, por lo cual dichas consideraciones deben seguir rigiendo el sentido del acto impugnado, en la medida que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación establece que no se modificarán o anularán actos no impugnados de manera expresa en la demanda”.**

En esa tesitura, si el promovente del juicio de nulidad pretende que se le aplique a su favor la litis abierta prevista en los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, debe hacer valer agravios en contra de los fundamentos y motivos en los que se sustentó la autoridad para resolver el recurso de revocación, toda vez que el último párrafo del artículo 197 del referido ordenamiento establece que *“cuando la resolución recurrida recaída al recurso de revocación no satisfaga el*

interés del recurrente y éste la controvierta, se entiende que impugna también simultáneamente la resolución recurrida en la parte que le sigue afectando”.

Esto es, si las consideraciones en las que se sustentó la autoridad resolutora para confirmar la resolución recurrida en el recurso de revocación, no satisficieron el interés del recurrente, puede impugnarla en el juicio de nulidad haciendo valer nuevos argumentos; sin embargo, éstos deberán controvertir esa parte de la resolución que le sigue afectando, pero no así de manera integral la resolución recurrida en el recurso de revocación, porque entonces se estarían variando los fundamentos y motivos en los que se sustentó la autoridad para confirmar la resolución recurrida.

Dicho en otro sentido, si en la especie no se cuestionó en el recurso de revocación determinada situación, por ejemplo “ilegalidad de oficio citatorio que prevé el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, la resolutora se encuentra impedida para llevar a cabo el análisis jurídico de un agravio inexistente en el recurso de revocación, de tal modo que existía imposibilidad legal y práctica para dilucidar un interés jurídico del actor bajo la premisa de un agravio que no se hizo valer en un recurso.

Tesis No. IV-TA-2aS-25 sustentada por la Segunda Sección de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en la Revista del propio Tribunal, Cuarta Época, Año II, No. 10, Mayo 1999, página 272, que establece lo siguiente:

“SALAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- En los términos del último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las Salas de este Tribunal podrán, en caso de contar con elementos suficientes, resolver sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés

jurídico del demandante, interpretado dicho precepto a contrario sensu, si la resolución impugnada en el juicio de nulidad no proviene de un recurso administrativo, no podrá la Sala correspondiente pronunciarse sobre cuestiones no analizadas por la demandada, aun cuando cuente con elementos suficientes para ello, puesto que no puede variar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada".

En ese sentido, el numeral en cita amplía los derechos del particular, en el sentido de que cuando a través del juicio fiscal impugna la resolución recaída a un recurso administrativo, debe entenderse que de manera simultánea impugna la resolución recaída, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso; lo que de modo alguno se pueden tomar para combatir la resolución sancionatoria, la que no formó parte de la litis en el juicio fiscal; pues tal facultad en el juicio de nulidad está circunscrita al derecho de hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso; **más no autoriza a introducir actos de la autoridad que no fueron materia del recurso, porque de ser así se daría oportunidad al recurrente de combatir actos que no fueron resueltos en el recurso, con la consecuente indefensión para la autoridad resolutora.**

Ahora bien, en términos del artículo 197 del Código Tributario, tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, por tanto, a contrario sensu, sino se cuentan con tales elementos la Sala respectiva no podrá pronunciarse sobre la resolución recurrida, lo que constituye una excepción a la litis abierta.

Jurisprudencia No. Tesis: VI.2o.A. J/3 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XVII, Enero de 2003, página 1656, que dispone:

“LITIS ABIERTA, EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE LA, CONFORME CON LO SEÑALADO POR LOS ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Del análisis sistemático de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se advierte una excepción al principio de litis abierta, a la que hace referencia el primero de los preceptos legales citados; dicha hipótesis se configura en los casos de las sentencias que emitan las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que resuelvan sobre la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, y no se cuente con los elementos necesarios para resolver su impugnación, por parte del propio tribunal, dentro del juicio de nulidad. Pensar lo contrario, llevaría al absurdo de estimar que la Sala Fiscal pudiera emitir una resolución sin contar con la información y documentación indispensable del recurso, como sería el caso de pronunciarse sobre la legalidad de un acto, cuando no se ha resuelto sobre la procedencia o no del recurso intentado, situación en la cual se genera la excepción al principio de litis abierta establecida por el artículo 197 del código tributario federal.”

Asimismo, la Sala no podrá entrar al estudio del fondo de la cuestión plantea en contra de la resolución recurrida cuando el recurso de revocación fue desechado, ya que si bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene competencia para pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, ello no implica que tenga que resolver el recurso de mérito, cuando la autoridad no lo admitió ni hizo pronunciamiento en relación a lo que se le planteó, ya que para que pueda cumplirse con dichos preceptos, es necesario que la autoridad haya admitido el citado recurso y se haya pronunciado respecto al mismo, pues sólo entonces, la Juzgadora estaría en aptitud de pronunciarse con respecto de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, toda vez que de hacer el pronunciamiento que pretende la actora, se estaría subrogando a la autoridad.

Tesis de Jurisprudencia No. III.1o.A.82 A publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIII, Junio de 2001, página 763, que establece:

"SALAS FISCALES. LA OBLIGACIÓN DE ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA MEDIANTE EL RECURSO ADMINISTRATIVO, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 197, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 237, PÁRRAFO FINAL, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO SE ACTUALIZA CUANDO EL RECURSO NO SE ESTUDIÓ DE FONDO, POR HABERSE DESECHADO. Los artículos 197, último párrafo y 237, párrafo final, del Código Fiscal de la Federación, vigentes a partir del uno de enero de mil novecientos noventa y seis, establecen, respectivamente: "Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso." y "Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.". La interpretación armónica de estos numerales hace estimar que tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, las Salas Fiscales tienen la obligación de pronunciarse sobre el tema de fondo propuesto en el recurso administrativo, a través del análisis de la resolución recaída en él, siempre y cuando cuenten con los elementos suficientes para hacerlo. Ahora bien, si tal resolución versa sobre la procedencia del recurso administrativo, ello constituye una excepción a la regla contenida en el invocado artículo 237, de que la Sala tiene la obligación de analizar la legalidad de la resolución combatida mediante el recurso administrativo, cuando cuente con los

elementos suficientes para hacerlo, toda vez que si tal recurso fue desechado por la autoridad fiscal, la Sala responsable se encuentra imposibilitada para estudiar argumentos esgrimidos en contra de la resolución debatida en el recurso, porque esta determinación no ha sido analizada por la autoridad administrativa, y por eso lógicamente no es posible establecer que hay alguna parte no satisfactoria de los intereses del promovente, puesto que su insatisfacción es absoluta merced al desechamiento de su instancia. El estudio de aquellos argumentos por la Sala, únicamente cabe cuando se realiza un estudio de fondo en el recurso administrativo."

Siguiendo ese orden de ideas, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no podrá analizar actos no impugnados de manera expresa en la demanda, según establece el penúltimo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, por lo que si sólo se impugna la resolución caída a un recurso de revocación, y no la recurrida, la Sala deberá de abstenerse de analizar la legalidad de ésta.

Tesis de Jurisprudencia No. I.6o.A.22 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIII, Mayo de 2001, página 1176, que prevé:

"LITIS ABIERTA, CONCEPTO DE LA. CUESTIONES QUE NO PUEDE COMPRENDER. Si bien es cierto como señala la Sala que conforme a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se establece de forma textual la facultad del particular de hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo, también lo es que el planteamiento de litis abierta no llega al extremo de ocuparse de resoluciones no impugnadas o combatidas en el recurso, puesto que de manera expresa señala el artículo 197 que "... Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la

resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso."; de manera que el concepto de la litis abierta comprende el aducir argumentos no planteados en el recurso y se encuentra limitado únicamente al análisis de resoluciones que hayan sido combatidas en el recurso interpuesto.

No obstante todos los argumentos y criterios anteriormente expuestos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en reiteradas ocasiones ha sostenido que de conformidad con los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, puede analizar en el juicio contencioso administrativo actuaciones previas, incluso al procedimiento instruido para la emisión de la resolución recurrida, a pesar de que el actor no lo haya controvertido en el procedimiento disciplinario, ni en su recurso de revocación o impugnado expresamente en la demanda, bajo la premisa de que los preceptos citados imponen a las Salas Fiscales la obligación de estudiar y considerar en el juicio de nulidad, conceptos de agravio que no fueron materia de la litis en el procedimiento natural tal como si se atacara directamente el acto que se controvertió en ese enjuiciamiento.

Así es, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa parte del hecho de que los promoventes del juicio de nulidad podrán expresar conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad de aquélla, aun cuando éstos no hayan sido planteados en la instancia administrativa, lo mismo ocurre con las pruebas que aporte para acreditar los extremos de su acción, ya que la Sala respectiva de dicho Tribunal las admite, aún cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento administrativo previo al juicio y valorarlas al pronunciar la resolución correspondiente, a efecto de resolver la cuestión planteada.

Jurisprudencia por contradicción No. 2a./J. 69/2001 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIV, Diciembre de 2001, página 223, del tenor siguiente:

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS PRUEBAS DEBEN ADMITIRSE EN EL JUICIO Y VALORARSE EN LA SENTENCIA, AUN CUANDO NO SE HUBIERAN OFRECIDO EN EL PROCEDIMIENTO. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 197, último párrafo y 237, cuarto párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se desprende que en el caso de que se interponga algún recurso, y en la resolución que a él recaiga no se satisfaga el interés del recurrente y la controvierta, se entenderá que también controvierte la resolución materia del recurso en la parte que continúa afectándolo y, en consecuencia, el actor podrá expresar conceptos de anulación tendentes a demostrar la nulidad de aquélla, aun cuando éstos no hayan sido planteados en la instancia administrativa, por lo que para acreditar su acción podrá aportar las pruebas conducentes y la Sala respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá admitirlas, aun cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento administrativo previo al juicio y valorarlas al pronunciar la resolución correspondiente, a efecto de resolver la cuestión planteada. Lo anterior es así, puesto que al establecer el legislador en dichas disposiciones la litis abierta en la materia contenciosa fiscal, se apartó de los principios en materia procesal recogidos por otros ordenamientos adjetivos, según los cuales los actos deben ser analizados por el revisor tal como hayan sido probados ante la autoridad revisada, es decir, en el juicio respectivo se plantea una litis distinta a la del recurso que le precedió, en virtud de distintos cambios de situación jurídica surgidos desde el dictado del acto administrativo primigenio. Esto es, en un procedimiento administrativo de inspección o de verificación, por un lado, una situación jurídica queda determinada cuando los hechos y circunstancias en que se da o se presume una infracción o incumplimiento del gobernado, son considerados en el acto administrativo que se dicte y, por otro, diversa situación jurídica se fija cuando contra ese acto se promueve un recurso administrativo, pues respecto de aquélla surgen argumentos distintos que pueden hacerse valer y ser materia de prueba. Además, la determinación de dicha nueva litis y situación jurídica se corrobora con el diverso carácter jurídico que asume el órgano de la administración pública involucrado, pues mientras en el juicio

de nulidad es sólo una de las partes en la controversia y está sujeta a la jurisdicción del citado tribunal en plena igualdad con las demás partes en el juicio, al emitir el acto administrativo y al resolver el recurso conducente, actúa como autoridad ejerciendo su imperio sobre los particulares, siendo además revisor de sus propios actos. Sostener lo contrario, atentaría contra las normas especiales expresas que regulan el juicio contencioso fiscal y contra el derecho que tiene todo gobernado de probar los hechos constitutivos de su acción en el procedimiento jurisdiccional en materia fiscal, es decir, el derecho del demandante para que el juzgador o el tribunal administrativo admita las pruebas que se ofrezcan y sean pertinentes e idóneas para acreditar los hechos en que sus argumentos de impugnación se funden, así como de que dichas pruebas se desahoguen y sean valoradas conforme a derecho."

En consideración de los suscritos, cuando en un juicio de nulidad se controvierta la legalidad de la resolución recaída a un recurso de revocación con argumentos nuevos, exhibiendo probanzas para justificar el mismo, que no son ajenas a la controversia planteada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá pronunciarse al respecto, atento al principio de estricta justicia administrativa, aún cuando no se hayan hecho valer en el procedimiento disciplinario ni en el recurso de revocación.

En efecto, si un servidor público que promueve recurso de revocación en contra de la resolución que lo sancionó en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no logra desvirtuar la irregularidad o irregularidades que se le imputaron; sin embargo, cuando interpone juicio de nulidad, hace argumentos nuevos y aporta pruebas para hacerlo incluso impugna directamente la resolución sancionatoria sin hacer alusión alguna al recurso de revocación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe considerarlos para resolver la controversia planteada.

Por ejemplo, si en el juicio de nulidad se alega como nuevo argumento, que la falta de supervisión atribuida al servidor público no se encontraba dentro de sus funciones en relación a su cargo, exhibiendo diversas pruebas para acreditar su dicho, sin que sean ajenas a la controversia planteada, la Sala Fiscal, en estricta justicia administrativa debe proceder al examen de las mismas, pues con ellas podría desvirtuar la responsabilidad por la cual se le sancionó, lo contrario implicaría restringir su derecho de defensa y confirmar una injusticia.

Lo anterior, ya que no se puede limitar el derecho de defensa de los promoventes de un juicio contencioso administrativo, atento al principio de justicia que impera en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que fue uno de los propósitos de su creación legal; esto es, la de instaurar un sistema integral de justicia que permitiera fortalecer el estado de derecho, de tal manera que frente a los actos de autoridad, los particulares afectados cuenten con verdaderos órganos jurisdiccionales con autonomía, independencia y patrimonio propio que aseguren la legalidad administrativa.

En ese sentido, la ley autoriza formular agravios distintos de aquellos presentados en el recurso administrativo siempre que se encuentren relacionados con la litis planteada, permite también argumentos encaminados a controvertir la legalidad de la resolución primigenia; es decir, permite al Tribunal resolver sobre la responsabilidad del servidor público, sin tomar en cuenta la resolución recaída al recurso de revocación, es claro que ello hace evidente que el recurso de revocación de marras pierda toda fuerza legal.

5.4 MODIFICACIÓN Y DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 25, 26 Y 27 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el punto inmediato anterior, se explicó que los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación que establecen la litis abierta en el procedimiento

contencioso administrativo, facultan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para pronunciarse sobre la nulidad de la resolución recurrida en la parte que continúa afectando al demandante, lo que origina que dicho tribunal analice directamente la resolución materia del recurso de revocación, incluso del procedimiento administrativo disciplinario, sin tomar en cuenta los fundamentos y motivos en los que se sustentó la autoridad para confirmar la resolución recurrida, haciendo totalmente ineficaz la interposición del multirreferido recurso de revocación.

Al respecto, es indispensable señalar que tal circunstancia no es la única razón por la que se considera que el recurso administrativo de revocación es ineficaz, como se advierte de lo siguiente:

Al resolverse el recurso de revocación por la misma autoridad que emitió la resolución recurrida, trae como consecuencia que en una misma persona se conjuguen una parte y el juez, y si bien en el procedimiento de determinación de responsabilidades no existen "partes", puesto que el actor no acude ante la Secretaría de la Función Pública para agotar una instancia, también lo es que en la realidad así ocurre.

En ese sentido, al erigirse la resolutora del recurso de revocación en "juez y parte", ello provoca que la resolución recurrida sea parcial, y ello se debe sin lugar a dudas a la psicología o costumbre burocrática de los funcionarios públicos de no reconocer errores, así sean evidentes.

En la misma directriz se manifiesta Mario de la Cueva al señalar que "El hecho de que la administración pública resuelva la contienda generalmente origina desconfianza y muchas veces falta de interés en la interposición de los recursos administrativos, estimándose que se pierde simplemente el tiempo toda vez que las

resoluciones combatidas, por indolencia burocrática o por falta de transparencia, serán confirmadas después de largas dilaciones.⁶⁹

Por lo anterior, el recurso de revocación lejos de dar mayores posibilidades de defensa al particular, obstaculiza una adecuada impartición de justicia.

Además, el recurso de revocación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, viola el principio de expeditéz de la justicia que prevé el artículo 17 Constitucional, pues no obstante que la fracción III del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que la autoridad emitirá la resolución correspondiente dentro de los 30 días hábiles siguientes a que hayan quedado desahogadas las pruebas y notificándola al interesado en un plazo no mayor de 72 horas, la realidad es que debido a la carga de trabajo de la autoridad, la resolución se emite fuera del plazo establecido.

Lo anterior, tiene su razón en el hecho de que el precepto legal antes citado no establece ninguna sanción en el caso de que la autoridad emita la resolución fuera del plazo de 30 días contados a partir del desahogo de pruebas y de las 72 horas para notificarla, por lo que nada impide a la autoridad emitir la resolución correspondiente fuera del plazo multicitado; sin embargo, genera una responsabilidad para el servidor público omiso en emitir la resolución dentro del término legal establecido.

En ese sentido, el recurso de revocación es dilatorio si consideramos que la autoridad tarda en resolverlo (excediendo el término legal fijado) y la resolución emitida con motivo del recurso es desfavorable al particular, éste puede interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que si unificamos el tiempo en que tardan en resolverse dichos medios de

⁶⁹ DE LA CUEVA, Mario, ob. cit., p. 175.

impugnación, resulta un procedimiento prolongado, rompiendo con lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución, que prevé que la impartición de justicia debe ser pronta completa y expedita.

Desde otro enfoque el recurso de revocación provoca una inequidad procesal, pues el servidor público que ha sido sancionado, tiene hasta tres instancias para desvirtuar su responsabilidad, esto es, en contra de la resolución sancionatoria puede promover recurso de revocación, y a su vez contra la resolución que recaída a dicho recurso, el juicio de nulidad ante el TFJFA, en caso de serle desfavorable, el juicio de amparo y si se cuestiona la constitucionalidad de alguna norma, la revisión en amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo que la autoridad sólo cuenta con el recurso de revisión fiscal.

Ante tales circunstancias, el recurso de revocación ha perdido toda razón práctica para subsistir, pues ya no cumple con el propósito para el cual fue creado, es decir, el de ser un primer instrumento de defensa del particular frente a la administración pública con resultados prácticos y positivos.

En efecto, la efectividad del recurso de revocación en la practica ha resultado insuficiente, por tanto se propone suprimir dicha figura y preservar el juicio de nulidad como único medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas en base a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con lo que se obtendría el beneficio de expeditéz en la impartición de justicia y conduciría a la desaparición de todo el aparato encargado de la resolución de los recursos de revocación y consecuentemente el ahorro económico que en cada ejercicio presupuestal las autoridades administrativas destinan para tal efecto.

Por las razones antes expuestas se propone se modifique el artículo 25 y se deroguen los diversos 26 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que actualmente prevén el recurso administrativo de revocación, para quedar de la siguiente manera:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFORMA Y DEROGACIÓN QUE SE PROPONE.

TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN Y/O DEROGACIÓN	OBSERVACIONES
<p>ARTICULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p> <p>Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p>	<p>ARTICULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.</p>	<p>Toda vez que la práctica enseña que el recurso de revocación es ineficaz, tal figura debe suprimirse de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para quedar como único medio de defensa el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de las resoluciones que determinen responsabilidades administrativas a los servidores públicos.</p>
<p>ARTICULO 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.</p> <p>La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:</p> <p>I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;</p> <p>II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del</p>	<p>ARTICULO 26.- Derogado</p>	<p>Al establecer el juicio de nulidad como único medio de defensa en contra de las resoluciones que imponen sanciones a los servidores públicos, se considera necesario derogar todas aquellas normas que refieran al recurso de revocación.</p>

<p>recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y</p> <p>III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.</p>		
<p>ARTICULO 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:</p> <p>I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y</p> <p>II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que se admita el recurso;</p> <p>b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y</p> <p>c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.</p>	<p>ARTÍCULO 27.- Derogado</p>	<p>Al establecer el juicio de nulidad como único medio de defensa en contra de las resoluciones que imponen sanciones a los servidores públicos, se considera necesario derogar todas aquellas normas que refieran al recurso de revocación, además no se deja al particular en estado de indefensión pues éste podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado ante el TFJFA conforme al artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación.</p>

CONCLUSIONES

PRIMERA. El juicio de residencia constituye el antecedente directo de las responsabilidades de los servidores públicos, cuya vigencia cobró importancia en la Nueva España y hasta llegada la Independencia.

SEGUNDA. En la Epoca Independiente se reguló principalmente la responsabilidad política y penal, sin reconocimiento de la responsabilidad administrativa, por lo que en ese momento no podía hablarse propiamente de un derecho disciplinario.

TERCERA. La Constitución de 1857 es la más importante porque fue la primera que dedicó su Título Cuarto a las responsabilidades de los servidores públicos e inspiró la creación de las primeras leyes de responsabilidades; sin embargo, tampoco podemos hablar de un régimen disciplinario.

CUARTA. Con la promulgación de la Constitución de 1917, las responsabilidades de los servidores públicos se regularon de la misma forma en que lo hizo la constitución que la antecedió, siendo el 28 de diciembre de 1982 cuando se reformó todo el texto del Título Cuarto de la citada Constitución de 1917, para establecer un verdadero sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos, dando origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

QUINTA. La reforma de 28 de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución de 1917 y en específico su artículo 108 dio origen a la institución de "Servidor Público" otorgándole ese carácter a toda persona que desempeña cualquier empleo, cargo o comisión ya sea en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, independientemente de las funciones que realicen; esto es, si prestan un servicio público o participan en actividades que el Estado haya asumido en razón del interés público (Empresas Estatales).

SEXTA. La persona que tiene la calidad de servidor público, por ese sólo hecho está sujeto al régimen específico que contemplan las atribuciones que le son inherentes, así como al de las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones que afectan los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública, pues éste debe responder por las faltas o delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.

SÉPTIMA. Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, conforme el artículo 109 de la Constitución, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante procedimientos diferentes: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el Poder Ejecutivo; y en términos del artículo 113 de la propia Carta Magna, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

OCTAVA. El régimen disciplinario que se funda en la responsabilidad administrativa, tiene por objeto primordial garantizar la marcha correcta de una institución a través del respeto de los deberes generales que la norma fija para todos los servidores públicos, sin importar su rango, forma de nombramiento o naturaleza laboral.

NOVENA. El artículo 113 Constitucional, sienta las bases jurídicas para prevenir la corrupción en el desempeño público y garantiza la eficiente y diligente prestación del servicio, a través de la responsabilidad administrativa que se regula en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DÉCIMA. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a través de los principios de legalidad, eficiencia, honradez,

lealtad e imparcialidad da certidumbre tanto al Estado de Derecho como a una adecuada administración, vista no sólo en su aspecto formal sino material.

DÉCIMO PRIMERA. El régimen de responsabilidad administrativa los servidores públicos tiene la obligación de salvaguardar la legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento administrativo disciplinario y a las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DÉCIMO SEGUNDA. La imposición de las sanciones por responsabilidad administrativa debe ceñirse al procedimiento administrativo disciplinario el cual se encuentra vinculado indudablemente a los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues considera los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculpados, dándoles la oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor, asimismo al asegurar que las autoridades administrativas emitan las resoluciones debidamente fundadas y motivadas.

DÉCIMO TERCERA. La resolución emitida con motivo del procedimiento disciplinario tiene como efecto la imposición de las sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales consisten en amonestación, suspensión, destitución, económica e inhabilitación, cuya aplicación queda al arbitrio de la autoridad administrativa según el tipo de falta, porque no existe un catálogo en el que se gradúen o cuantifiquen las sanciones o en su caso el tipo de sanciones que deberán imponerse.

DÉCIMO CUARTA. La Secretaría de la Función Pública es la autoridad competente para instruir el procedimiento administrativo y aplicar las sanciones administrativas, pues constituye el Organismo de Control de toda la Administración Pública Federal y actúa conforme las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, principalmente.

DÉCIMO QUINTA. Los servidores públicos que no estén conformes con las sanciones que les fueron impuestas por la autoridad administrativa podrán optar entre interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad o el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DÉCIMO SEXTA. Conforme a lo expuesto en el Capítulo 5 del presente trabajo, se concluye que el recurso de revocación lejos de cumplir como un primer instrumento de defensa para el particular con resultados prácticos y positivos, obstaculiza una adecuada administración de justicia, debido a que la autoridad resolutora actúa como juez y parte, pues los funcionarios suelen no reconocer sus errores, lo que hace que la resolución que emita sea parcial.

Además, de conformidad con los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación que establecen una litis abierta, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede avocarse directamente al estudio del procedimiento disciplinario y de la resolución sancionatoria, dejando de analizar la resolución recaída al recurso de revocación, lo que hace innecesaria la interposición de dicho medio de defensa.

Ante tales circunstancias, el recurso de revocación previsto en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es ineficaz para dar certeza jurídica a los servidores públicos sancionados.

DÉCIMO SÉPTIMA. Por su parte el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la práctica ha demostrado ser la instancia más adecuada para conocer directamente respecto de las resoluciones emitidas en

términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DÉCIMO OCTAVA. Dado que en el presente trabajo se ha demostrado la ineficacia del recurso de revocación, se llega a la conclusión de que es conveniente suprimir de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el recurso administrativo de revocación y conservar como único medio de defensa en contra de las resoluciones emitidas con motivo del procedimiento administrativo disciplinario, al juicio contencioso administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación.

DÉCIMO NOVENA. Atendiendo a la conclusión anterior, se propone la reforma al artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para prever como único medio de defensa en contra de las sanciones en materia de responsabilidad administrativa al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En ese sentido, al desaparecer la figura del “Recurso de Revocación” y para ser congruentes con la reforma que se propone, necesariamente tendrían que derogarse los artículos 27 y 28 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que regulan el procedimiento del recurso de revocación y la suspensión del acto recurrido en dicho procedimiento,

VIGÉSIMA. La reforma y derogación que se proponen traerían como beneficio una adecuada impartición de justicia en forma pronta, completa e imparcial, así como la desaparición de todo el aparato administrativo que actualmente se encarga de conocer y resolver los recursos de revocación en materia disciplinaria, con el consecuente ahorro económico que en cada ejercicio fiscal el Estado destina para dicha función.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1996.
2. ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998.
3. AYLVARDO SAÚL, Mario, Lecciones sobre Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
4. BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Segunda Edición, Editorial Miguel A. Porrúa, México, 1990.
5. BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.
6. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E., Derecho Administrativo Mexicano, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2000.
7. DE LA CUEVA, Arturo, Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
8. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.
9. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2001.

10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2000.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Porrúa, México 1999.
12. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa, México 2000.
13. GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1997.
14. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuadragésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.
15. GARZA GARCÍA, César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, Serie Jurídica, México 1996.
16. GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Novena Edición, Editorial Oxford, México 2000.
17. HARO BELCHEZ, Guillermo, La Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1986.
18. HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa S.A., México, mayo de 1999.

19. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.
20. JIMÉNEZ DE ASUA, Luis, Tratado de Derecho Penal, Tomo I, Editorial Losada, Buenos Aires 1956.
21. J. KAYE, Dionisio, Derecho Procesal Fiscal, Editorial Themis, México 1989.
22. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1999.
23. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo Curso, UNAM, Editorial Harla, México 1996.
24. MORALES PAULIN, Carlos A., El Proceso Administrativo Público, Editorial Porrúa, México 1999.
25. NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1995.
26. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1999.
27. RAMOS TORRES, Daniel, Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos, Escuela Nacional de Administración Pública, S.C., México 2003.
28. RIVA PALACIO, Antonio, "Juicio Político", Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades, INAP, México 1984.

29. RUIZ MASSIEU, José Francisco, (compilador) Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Editorial INAP, México 1984.
30. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998.
31. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998.
32. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México 2000.
33. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1984.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cuarta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México 2001.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cuadragésima Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2001.
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, SECODAM, México 1997.
4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, SECODAM, México 2002.
5. Ley de Amparo, Cuarta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México 2001.

6. Código Fiscal de la Federación, Décima Primera Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México 2002.
7. Código Federal de Procedimientos Civiles, Cuarta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México 2001.
8. Código Federal de Procedimientos Penales, Novena Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México 2001.
9. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, Segunda Edición Actualizada, México 2001.
10. Legislación Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria 2000.

OTRAS FUENTES

1. CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina 1981.
2. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, México 2001.
3. www.funcionpublica.gob.mx

RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA

"RECURSO DE REVOCACION EN CONTRA DE RESOLUCIONES QUE IMPONEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS.- SE DEBE INTERPONER ANTE LA AUTORIDAD QUE IMPUSO DICHA SANCION, Y NO ANTE LA QUE HAYA EMITIDO EL DICTAMEN INICIAL CONFORME AL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS."

"COMPETENCIA DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. LA TIENE PARA RESOLVER RECURSOS DE REVOCACIÓN EN CONTRA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS."

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- EL RECURSO DE REVOCACION DEBE INTERPONERSE ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITIO LA RESOLUCION."

"NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- SU IMPUGNACIÓN EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN OBLIGA A LA AUTORIDAD A SU ESTUDIO PREVIO."

"RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL."

"PRUEBAS OFRECIDAS EN EL RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS."

"RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- CORRECTA VALORACION DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS EN EL MISMO."

"INCIDENTE DE SUSPENSION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.- NO ES PROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS."

"SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- PLAZO PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACIÓN."

"RESOLUCIONES FISCALES. REVOCACION DE, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA."

"COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO.- LA SEDE DE LA AUTORIDAD SE DETERMINA POR EL LUGAR DE EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA."

"SENTENCIA EXTEMPORANEA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION FUERA DEL TERMINO DISPUESTO POR EL ARTICULO 236 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, LEGALIDAD DE LA."

"CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN INOPERANTES.- DEBEN CONSIDERARSE ASÍ LOS ESGRIMIDOS EN LA DEMANDA CUANDO EN SU TOTALIDAD SEAN DIVERSOS A LOS ARGUMENTOS PLASMADOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO."

"SALAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

"LITIS ABIERTA, EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE LA, CONFORME CON LO SEÑALADO POR LOS ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

"SALAS FISCALES. LA OBLIGACIÓN DE ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA MEDIANTE EL RECURSO ADMINISTRATIVO, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 197, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 237, PÁRRAFO FINAL, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO SE ACTUALIZA CUANDO EL RECURSO NO SE ESTUDIÓ DE FONDO, POR HABERSE DESECHADO."

"LITIS ABIERTA, CONCEPTO DE LA. CUESTIONES QUE NO PUEDE COMPRENDER."

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
CFPP	Código Federal de Procedimientos Penales
CFF	Código Fiscal de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
DGRSP	Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
RISFP	Reglamento Interior de la Secretaría de La Función Pública
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México