



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN
MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL
Y ADMINISTRATIVA”.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BEATRIZ BERISTAIN ESPINO**

**ASESOR :
LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ**

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO

2005

m341614

A DIOS, QUE SIEMPRE HA ESTADO
CONMIGO EN TODO MOMENTO Y QUE
SABE DE MI EXISTENCIA MI
OSCURIDAD Y MI LUZ, GRACIAS POR
DARME LA VIDA.

A MIS PADRES, POR TODO EL
AMOR Y SACRIFICIO QUE HAN
HECHO POR MI, POR LOS
VALORES Y PRINCIPIOS MORALES
QUE ME INCULCARON, HOY LES
DEDICO ESTA TESIS
PROFESIONAL QUE CONCLUYO,
MADRE YO SE QUE LO ESTARÁS
DISFRUTANDO CONMIGO Y SE
QUE MI PADRE DESDE EL LUGAR
DONDE SE ENCUENTRA ESTARÁ
FELIZ.

A MIS HERMANOS: LIDIA, MARIA,
MACRINA, SONIA, JORGE, POR TODO
EL APOYO QUE RECIBI DE USTEDES,
GRACIAS PORQUE DE CADA UNO
APRENDI ALGO A TRAVES DE SUS
ENSEÑANZAS, LOS QUIERO.

A MIS SOBRINOS: DIANA,
FERNANDO, LALO, MIKI, ANDRES,
DIEGO, SANTIAGO, DANIELA Y EL
BEBÉ QUE VIENE EN CAMINO, POR
HACERNOS PASAR MOMENTOS
MAS FELICES Y PORQUE HAN
TRAÍDO ALEGRÍA A ESTE HOGAR.

A MIS CUÑADOS (A): LUIS, RAFAEL,
ALBERTO, GILBERTO Y FABIOLA,
GRACIAS PORQUE CADA UNO DE
USTEDES ME DEMOSTRO SU APOYO;
GRACIAS LUIS POR TODAS LAS
ENSEÑANZAS.

A TI PABLO GRACIAS POR ESTOS
DOS AÑOS DE TU COMPAÑÍA, POR
ESE CARIÑO Y PORQUE PARA MI
ERES UNA PIEZA FUNDAMENTAL EN
MI VIDA.

A MIS AMIGOS QUIENES SIEMPRE
ESTUVIERON CONMIGO,
APOYÁNDOME Y BRINDÁNDOME SU
AMISTAD.

A MI ASESORA LA MAESTRA IRENE
VÁZQUEZ VÉLEZ; MI
AGRADECIMIENTO POR LA
PACIENCIA Y DEDICACION QUE ME
TUVO PARA LLEVAR A CABO ESTE
TRABAJO DE INVESTIGACION.

A MI SINODO LES MANIFIESTO MI
RESPECTO Y ADMIRACION;
GRACIAS POR SER LOS
ENCARGADOS EN LA REVISIÓN DE
ESTE TRABAJO DE
INVESTIGACION.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO; ESCUELA
NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES, CAMPÚS ARAGON;
PORQUE ME HAS DEJADO UNA BASE
MUY IMPORTANTE, MI FORMACIÓN
ACADEMICA ESTOY ORGULLOSA DE
PERTENECER A LA MAXIMA CASA DE
ESTUDIOS.

Y A TODAS ESAS PERSONAS QUE
AUN DESCONOZCO PERO QUE
LLEGARAN A MI VIDA.

INDICE

“ LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”

INTRODUCCION.....	1
--------------------------	----------

CAPITULO 1

ANTECEDENTES

1.1. Constitucionales.....	3
1.2. Legales.....	8
1.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.....	19

CAPITULO 2

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Presentación de quejas y denuncias.....	40
2.2. Fase de investigación.....	42
2.3. La substanciación del procedimiento administrativo de responsabilidades.....	43
2.3.1. La audiencia de ley.....	44
2.3.2. La Suspensión temporal del servidor público.....	47
2.3.3. La resolución.....	48
2.4. La notificación de las resoluciones.....	52

CAPITULO 3

LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

3.1. La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.....	57
3.2. La Jurisprudencia como fuente del derecho.....	59
3.3. La aplicación supletoria del código Federal de Procedimientos Penales.....	66

CAPITULO 4

PROPUESTA DEL LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTITICA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4. 1 Medios de impugnación.....	70
4.1.1 Recurso administrativo de revocación.....	73
4.1.2 Juicio de nulidad.....	75
4.2 El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.....	100
4.3 Propuesta de reforma al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en relación a la suplenia de la deficiencia de la queja en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	104
CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFIA.....	115

INTRODUCCION

INTRODUCCION

En nuestro actual estado de derecho y ante la complejidad que día con día se origina en la organización administrativa del gobierno en la esfera federal ha surgido la necesidad de que el propio estado cree órganos de control interno con la finalidad de vigilar y exigir a los servidores públicos que cumplan cabal, oportuna y eficazmente con el empleo, encargo o función que tiene encomendada con el fin de brindar un servicio público eficiente.

Es por ello que surge dentro del mismo estado la actual Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de crear en dicha dependencia una serie de órganos estructurados con diversas jerarquías para ser asignados a las diversas dependencias y entidades del gobierno federal con el propósito de supervisar cada una de las funciones y actividades que tiene encomendadas cada servidor público en lo individual y como integrante de una unidad administrativa.

Al ser esencial para cualquier país el control de la conducta de los miembros del gobierno, en el nuestro ha evolucionado de manera tal, que ha creado una gran gama de figuras jurídicas a fin de estar en posibilidad de regular la conducta de los servidores públicos, es por ello que en este trabajo de investigación se da inicio con los acontecimientos que han dado origen a los diferentes ordenamientos jurídicos que regulan el actuar de un servidor público.

Asimismo tenemos que el servidor público al momento de incurrir en una responsabilidad administrativa, este llega a ser castigado con cualquiera de los medios conminatorios dispuestos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tales como apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación.

Para la imposición de las sanciones mencionadas se requiere el desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidades, previsto por el artículo 21 del ordenamiento jurídico citado.

La deficiente regulación del procedimiento administrativo de responsabilidades permite aplicar en forma discrecional la supletoriedad de cualquiera de los Códigos Federales de Procedimientos, el Civil o el Penal, este último no está contemplado directamente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo en algunos casos es aplicado, ya que en la anterior ley de 1982 se contemplaba su supletoriedad.

Asimismo vemos que los servidores públicos que son sancionados tienen la opción de recurrir a los medios de defensa tales como el recurso de revocación o el juicio de nulidad, nuestra propuesta tiene como objetivo conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios de nulidad en materia de responsabilidad de servidores públicos suplan la deficiencia de la queja que adviertan en la demanda de nulidad que éstos presenten, con el fin de lograr una revisión del procedimiento administrativo disciplinario más justa y equilibrada.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

CAPITULO 1

ANTECEDENTES

1.1 CONSTITUCIONALES.

Debemos precisar que siempre ha existido la preocupación por desarrollar un sistema de responsabilidades para los servidores públicos que los limite en su actuación, a la vez que les marque la pauta a seguir en el desarrollo de la función pública, es decir, la debida prestación del servicio público.

A partir de épocas muy remotas se previó esta necesidad que se vio reflejada en documentos históricos como la Biblia Judía, el Código de Hamurabi, las Constituciones Griegas de Solón, así como también en el Derecho Romano Clásico, doctrinas que dieron lugar a las actuales instituciones jurídicas que imperan en todo el mundo.

En cuanto al desarrollo del tema relativo a la responsabilidad de los servidores públicos en los ordenamientos jurídicos que han imperado en nuestro país, encontramos que estos se encuentran fuertemente influenciados tanto por el Derecho Español (como en el caso de las Siete Partidas de 1265 o la Constitución de Cádiz de 1812), como por el Derecho Prehispánico (como el azteca o el maya), el cual también poseía un amplio contenido en materia de responsabilidades de los gobernantes.¹

En este orden de ideas, los antecedentes constitucionales patrios de la responsabilidad de los funcionarios públicos se localizan desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en

¹ JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Federales. Editorial Porrúa. México 2004. Págs 12-18

Apatzingán el 22 de octubre de 1814 (artículos 59, 120, 146, 147, 150, 194, 198 y del 228 al 248); así como en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

Desde la perspectiva constitucional encontramos otro antecedente en las Bases Tercera y Octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823, así como en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, encontramos importantes antecedentes en los artículos 38, 39, 40, 43, 44 y 137 fracción V.

A continuación se transcribieran los artículos mencionados, ya que son antecedentes importantes para el presente trabajo.

“Artículo 38. *Cualquiera de las dos cámaras (diputados y senadores) podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:*

Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, ó la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; y por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, ó a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma;

También conocerán de individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquier delito cometido durante el tiempo de su empleo; y de los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.”

“Artículo 39. *La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente ó sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado ó el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el*

vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino”

“Artículo 40. *la acusación de dichos individuos, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, y quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente”.*

“Artículo 43. *En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa”.*

“Artículo 44. *Si la cámara que haga de gran jurado en los casos de los anteriores, se declarara por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su cargo, y puesto a disposición del tribunal competente”.*

“Artículo 137. *nos habla de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, y que son las siguientes:*

Fracción V. Conocer.

Primero. De las causas que se mueven al presidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

Tercero. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.

Cuarto. De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.

Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la república.

Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar, de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados

de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley."

Otro importante antecedente constitucional lo encontramos en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836. (Artículos 18 de la segunda ley; 47, 48, 49 y 50 de la tercera; 9, 12 fracciones I, III y IV, y 36 de la quinta.) Que a continuación se transcriben los últimos artículos.

"Artículo 9. (Quinta Ley), *los individuos de la Corte Suprema de Justicia, no podrán ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecido en la segunda y tercera ley constitucional"*.

"Artículo 12. (Quinta Ley). *Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son:*

Fracción I. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la segunda ley constitucional;

Fracción III. Conocer, desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el presidente de la República, y los secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.

Fracción IV. Conocer en la tercera de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los Departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes."

"Artículo 36. (Quinta Ley). *Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra los magistrados y jueces que la cometieren."*

También se señalan los demás antecedentes históricos de la materia que ahora tratamos, ya que no pretendemos realizar una investigación de tipo histórico, sino que simplemente se tratan de precisar en este trabajo los principales antecedentes de la materia de responsabilidades de los servidores públicos:

- En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los decretos del 12 de junio de 1843, publicados por bando nacional el 14 de junio de 1843. (Artículos 76, 77, 78, 118 fracción I y 197).
- El voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.
- El Acta Constitutiva y de Reformas sancionados por el H. Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847 (Artículos 12 y 13).
- El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856 (Artículos 85, 98 fracción IV y 123).
- Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856.
- Decreto General Constituyente de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857. (Artículos 103 y siguientes).
- Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856.
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865.
- Reformas al artículo 105 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874.²

La primera ley, en materia de responsabilidades, fue expedida en México, y fue la reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de 1857, intitulada

² JUAREZ MEJIA, Godofino Humberto. Ob. Cit. Págs 22-23.

"Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación", publicada el 3 de noviembre de 1870, siendo Presidente de la República el impulsor de esta materia el Lic. Don Benito Juárez García.

Posteriormente, estando en vigor la Constitución Política de 1857, fue expedida por el General Porfirio Díaz, la ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, publicada el 6 de junio de 1895, aunque en realidad comprende los artículos del 103 al 109. A continuación se transcribe el texto del artículo 103, de gran relevancia:

"Artículo 103. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y Leyes Federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

Con la promulgación de la Constitución de 1917, entraron en vigor diversas leyes que regularon la responsabilidad de los servidores públicos, las cuales analizaremos en los apartados subsecuentes del presente Capítulo, cuyo estudio nos ayudará a comprender mejor las disposiciones vigentes en la materia, fruto del desarrollo y evolución de aquellos ordenamientos legales.

1.2. LEGALES.

A pesar del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en su artículo 111, señalaba que el Congreso de la Unión expediría a la menor brevedad la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados fue hasta el 21 de febrero de 1940 cuando fue publicada en el Diario

Oficial de la Federación, durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas, siendo la primera ley de responsabilidades en vigor posterior a la de 1917.

Esta Constitución estableció en su artículo decimosexto transitorio, que se deberían de haber reglamentado en el período de sesiones que daría comienzo el primero de septiembre, no obstante lo cual esta ley se publicó más de veinte años después y estuvo vigente hasta la aparición de la ley del 4 de enero de 1980.

Esta ley se encontraba dividida en seis títulos, que contenían un total de ciento once artículos y seis transitorios. En el Título Primero, capítulo Único de las disposiciones preliminares, definía en su artículo primero a los individuos sujetos a tal ley, los cuales eran:

"Los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales Responsables de los Delitos y Faltas Oficiales".

A estos sujetos, la ley en comento los dividía en dos grupos:

- El de los Altos Funcionarios de la Federación; y
- El de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

Se consideraba como Altos Funcionarios de la Federación, a los siguientes:

- El Presidente de la República;
- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- Los Secretarios de Estado;
- El procurador General de la República;
- Los Jefes de Departamento autónomo, mismos que como menciona el tratadista Raúl F. Cárdenas: "Se encontraba tan de moda al expedirse la ley" y que eran los siguientes:

- Departamento del Distrito Federal o Central;
- Departamento del Trabajo;
- Departamento Agrario;
- Departamento Forestal de Caza y Pesca.³

Estos funcionarios, incurrían en responsabilidad si cometían algún delito o falta oficial, los cuales podían ser denunciados a través de la acción popular y que consistían en lo siguiente:

- Delitos Oficiales.

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. La violación de garantías individuales;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causaren perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior

Estos delitos oficiales eran sancionados, conforme lo establecía el artículo 15, de la siguiente manera:

- I.- Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido;
- II.- Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores por un término que no baje de cinco ni exceda de diez años;
- III.- Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores por el término señalado en la fracción anterior.

³ CARDENAS, Raúl F. "Responsabilidad los Funcionarios Públicos". Editorial Porrúa, S.A., México, 1982. Pág.157

Asimismo, las faltas oficiales eran las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no consideradas como delitos oficiales y se sancionaban con:

"Suspensión del cargo en cuyo desempeño hubieren sido cometidas, por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses".

Con relación a estos funcionarios, se establecieron dos procedimientos:

- El Procedimiento relativo a los delitos del orden común.

Cuando los delitos eran del orden común, la Cámara de Diputados se convertía en gran jurado, para dictaminar la procedencia. En caso de declarar que había lugar a proceder contra el acusado, éste por el mismo hecho quedaba separado del cargo y sujeto a los tribunales comunes.

- Procedimiento relativo a los delitos y faltas oficiales.

Tratándose de delitos y faltas oficiales, se estableció el juicio político en el cual intervenían la Cámara de Diputados y la de Senadores, una como jurado de acusación y la otra como jurado de sentencia, respectivamente.

La acusación ante la Cámara de Senadores debía contener los siguientes requisitos:

- Que estuviera legalmente comprobado el delito o falta oficial que se le imputaba al funcionario.
- Que estuviera plenamente probada la culpabilidad.
- Las circunstancias particulares que hubieren ocurrido en la comisión del delito.
- La sanción que debía imponérsele.
- Que en caso de ser aprobado el dictamen o modificado en cuanto al grado de culpabilidad o a la sanción que debía imponerse, se remitiera el veredicto por vía

de acusación a la Cámara de Senadores, para los efectos legales que correspondieran.

Esta ley, por exclusión, consideraba como demás funcionarios y empleados de la Federación y Territorios Federales a todos los no considerados como Altos Funcionarios de la Federación.

Con relación a estos funcionarios, la presente ley estableció una gran gama de actos u omisiones en los que podía incurrir el funcionario público y que configuraban tanto delitos como faltas oficiales, los cuales se encontraban previstos tanto en las LXXII fracciones de su artículo 18, como en el artículo 21, respectivamente, mismos que acarreaban diversas sanciones, las cuales iban desde la destitución e inhabilitación por un término de 2 a 6 años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

En cuanto a este tipo de funcionarios, la ley estableció, a su vez, tres procedimientos diferentes:

- Por delitos y faltas oficiales.
- Respecto de los funcionarios del Poder Judicial.
- Relativo al enriquecimiento inexplicable.

El primero de los citados procedimientos, es decir, el relativo a los delitos y faltas oficiales, este nos muestra la influencia que desde entonces tenía la materia penal en todo lo relativo a la materia de responsabilidades.

El Procedimiento relativo a los delitos y faltas oficiales se iniciaba en la forma ordinaria ante el juez penal (juez instructor), con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales, ya fuera el federal, militar o del orden común, el cual se dirigía a la autoridad de quien dependía el nombramiento del servidor público, mediante un oficio que llevaba inserta la resolución a través de la

cual se decretaba la aprehensión del inculcado, pidiéndole la puesta a disposición del mismo, la cual debía cumplirse en un término de 24 horas.

Una vez puesto a disposición y en el caso de contar con los elementos suficientes para decretar la formal prisión, el juez transcribía dicho acto de autoridad, para que el funcionario o empleado continuara separado de sus funciones o del desempeño de su cargo y quedara a disposición del juzgado hasta la legal terminación del proceso. Una vez concluido éste y formuladas las conclusiones, tanto por el Ministerio Público, como por el acusado y su defensor, el juez remitía el expediente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos que correspondiera, el que estaba integrado por siete individuos, constituidos por:

- I. Un representante de los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, Territorio o Estado.
- II. Un representante de la prensa.
- III. Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales que no fuera funcionario ni empleado público.
- IV. Un profesor.
- V. Un obrero.
- VI. Un campesino.
- VII. Un agricultor, industrial o comerciante.

Los jurados federales y de responsabilidad oficial de los funcionarios y empleados de la Federación, se establecían en cada uno de los lugares en que residieran los juzgados de distrito con jurisdicción penal, también se establecía un jurado de responsabilidades de los funcionarios y empleados de distritos y territorios federales, en cada uno de los partidos judiciales en que residieran cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal.

Una vez formuladas las conclusiones, el juez de distrito (juez presidente de debates), señalaba día y hora para la celebración del juicio, dentro de los quince días siguientes y se ordenaba la insaculación y sorteo de los jurados, así mismo se mandaba citar a todos los testigos y peritos.

En los casos de responsabilidad oficial de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, los veredictos del jurado eran inatacables y solo eran apelables las sentencias condenatorias que dictaban los jueces respectivos, como consecuencia del veredicto de culpabilidad del jurado en cuanto a la sanción impuesta.

Con relación a los funcionarios del Poder Judicial, esta ley estableció un procedimiento autónomo, en el cual se preveía que, independientemente del procedimiento penal que correspondiera, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios federales, únicamente podían ser acusados por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Gobernación, solicitando ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, a través de los procedimientos establecidos para el caso concreto.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados estableció un capítulo tendiente a regular tanto las investigaciones, así como el procedimiento relativo al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, los cuales si se encontraban en posesión de bienes que sobrepasaban notoriamente sus posibilidades económicas, dando a presumir fundadamente la falta de probidad en su actuación, eran investigados por el Ministerio Público, el cual analizaba la conducta de dichos funcionarios, los cuales se encontraban obligados a justificar debidamente la legítima procedencia de sus bienes. Esta investigación se llevaba a cabo no únicamente cuando dicho enriquecimiento fuera fruto de un delito, sino en todos aquellos casos en que no

se podía acreditar el origen legal de dicho enriquecimiento. Esta obligación era exigible durante el tiempo en que el funcionario o empleado se encontraba en el ejercicio de su cargo y hasta un año después.

Una vez realizadas las investigaciones por el Ministerio Público, este podía en su caso, consignar el asunto ante el juez que correspondiera, para que aquel depurara la conducta o para que abriera en su caso el proceso respectivo, al cual se sujetaba en cuanto a su forma a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales que correspondiera.

Durante la vigencia de esta ley "su aplicación casi resultó una burla, porque nunca se aplicaron sus preceptos, sino a los menos indicados. Bajo dicha ley, empleados menores del ramo de Hacienda, generalmente vendedores de timbres fiscales o empleados de correos que sustraían un giro postal de sobres de correspondencia, fueron los enjuiciados, pero los Secretarios de Estado, los Altos

Funcionarios de Organismos Descentralizados o de alguna Secretaría o Gobernadores, jamás se dio un caso de enjuiciamiento de responsabilidad."⁴

Por lo que se refiere a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 4 de enero de 1980, constituye la segunda ley vigente a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1980, siendo Presidente de la República el Lic. José López Portillo.

En su primer artículo establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo en los términos de la ley.

⁴ LANZ CARDENAS, José. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987. Pág.458.

A continuación establecía en su artículo segundo un listado de los servidores públicos que gozaban de fuero constitucional por delitos y faltas oficiales, así como por delitos comunes los cuales eran los siguientes:

- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Secretarios del Despacho.
- Procurador General de la República.
- Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales.
- Presidente de la República, el cual podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común durante el tiempo que duraba su encargo.

Distinguió y definió a los delitos oficiales de las faltas oficiales, en base a esto a los primeros se les confirió la esencia política encausada sobre todo a los Altos Funcionarios, cuyo conocimiento estaría a cargo del Senado, erigido en Gran Jurado, sin que pudiera abrirse la averiguación correspondiente hasta que el Fiscal y la Cámara de Diputados formulara la respectiva acusación, concediéndose a la acción popular a denunciar ante este último órgano los delitos comunes u oficiales de la Federación.⁵

En esta ley desaparece el catálogo de ilícitos del artículo 18, dispuestos en el ordenamiento de 1940, por lo que se le concibe como una Ley de Amnistía acarreado el sobreseimiento de numerosos procesos seguidos ante las jurisdicciones federal y común, por la ausencia del citado precepto.

Con respecto a los delitos y faltas oficiales, la ley establecía sobre que trataba cada uno de ellos. A los delitos oficiales los definía como: Los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal

⁵ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Cinco Estudios Jurídicos. Evolución de la Ley de Responsabilidades. Colección Essentia Universidad del Occidente. México, 1985. Pág. 55

cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Encuadrando estos en las siguientes conductas:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III.- El ataque a la libertad de sufragio.
- IV.- La usurpación de funciones.
- V.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VI.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.
- VII.- Por violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- VIII.- En general los demás actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Cabe destacar que los delitos a que se refería este precepto no se cometían mediante la expresión de las ideas.

Por lo que hace a las faltas oficiales, esta ley consideraba que eran: Las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Tanto los delitos como las faltas oficiales solo podrían exigirse en el tiempo durante el cual se ejercía el encargo o hasta un año después. Asimismo se concedía acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación ante la Cámara de Diputados.

Con relación a los Altos Funcionarios de la Federación, la ley establecía dos procedimientos:

- Uno referente a los delitos y faltas oficiales.
- Otro con relación a los delitos comunes.

En el procedimiento relativo a los delitos y faltas oficiales, el Senado de la República, erigido en gran jurado, conocía de los delitos y faltas oficiales, previa acusación de la Cámara de Diputados. Si el Senado encontraba culpable al funcionario, se le imponía una sanción que podía consistir en la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de 5 años ni mayor de 10 años.

Con relación a las faltas oficiales estas eran sancionadas, por mayoría de votos, con la amonestación de los cuerpos colegiados a los que pertenecía el funcionario y por el Presidente de la República tratándose de los de su nombramiento.

En lo que toca al procedimiento relativo a los delitos del orden común, la investigación de los hechos le correspondía al Ministerio Público (federal o local) quien una vez librada la orden de aprehensión debía solicitar autorización a la Cámara de Diputados para poder proceder (desafuero).

La Cámara de Diputados erigida en gran jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formaban, si había o no lugar a proceder, en caso afirmativo, el funcionario quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. La resolución de la Cámara no prejuzgaba sobre los fundamentos de la acusación por lo que esta continuaba su curso cuando el acusado se encontraba desaforado. En el caso del Presidente de la República, este solo podía ser acusado ante la Cámara de Senadores en tanto cometiera un delito oficial.

En lo tocante a los demás funcionarios de la Federación, los cuales no gozaban de fuero, se establecía un procedimiento igual al que se contemplaba en la ley de 1940, el cual era substanciado por el jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos o faltas oficiales.

En lo relativo al procedimiento existente para los delitos comunes, este se incoaba en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en su caso.

Asimismo, esta ley contemplaba, al igual que la ley de 1940, un capítulo relativo a la remoción de los funcionarios judiciales, mismo que no sufrió ningún cambio. Y como último capítulo de esta ley, se estableció el relativo a las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, al cual se le adicionó la obligación prevista en el artículo 92, mediante la cual, todo funcionario o empleado, tenía la obligación de presentar ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes, tanto al momento de tomar posesión del cargo, como después de haber dejado de desempeñar las funciones públicas.

1.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la federación el 31 de diciembre de 1982, siendo Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta ley vino a sustituir a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados; con esta nueva ley, el régimen de gobierno entrante buscaba renovar el marco jurídico de los servidores públicos a fin de combatir la corrupción e

impunidad que había caracterizado a la anterior administración, y de restaurar la credibilidad en el Estado de Derecho.

Esta ley formó parte de un paquete de reformas legislativas, promovido por el Presidente de la República, tendiente a consolidar una serie de propuestas producto de la consulta popular y que dan contenido a su programa de gobierno: "La Renovación Moral de la Sociedad", establece que: "Exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos; el régimen vigente de responsabilidades se renueve para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho".

Este programa de renovación se inicia con las reformas al Título Cuarto Constitucional (28 de diciembre de 1982), relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, en el cual se estructura de forma más amplia la responsabilidad de los servidores del Estado, siendo uno de los principios más importantes de este título, el servicio en si que brinda la Administración Pública y el cual tiene como consecuencia la desaparición de la ya tradicional diferencia, entre funcionarios y establece que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público será considerado como "Servidor Público", incluyéndose en este concepto a los que forman parte de la Administración Pública Paraestatal.

Haciendo un breve análisis de este apartado constitucional, encontramos lo siguiente:

En el artículo 108 se hace una enumeración de los servidores públicos sujetos a responsabilidad, mismos que son los siguientes: Los representantes de elección popular; Los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y el Presidente de la

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

Asimismo, se asentó un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales, incluyéndose a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales como sujetos de responsabilidad por violaciones al Pacto Federal y a sus leyes, extendiéndose a los Gobiernos de los Estados y a los Diputados a las Legislaturas Locales por la aplicación indebida de fondos y recursos federales, bajo el supuesto de que "la descentralización no debe servir de excusa para la inmunidad de ninguna autoridad que maneje recursos económicos de la Federación".⁶

El artículo 109 es de gran importancia, ya que establece los tres campos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, a saber: El político, el penal y el administrativo.

Siendo este el primer precepto constitucional que en materia de responsabilidades de los servidores públicos hace una clara diferencia entre estos tres ámbitos legales, estableciendo además el derecho de los ciudadanos para formular denuncia ante la Cámara de Diputados con respecto a las conductas o actos que lleven a cabo los servidores públicos.

Respecto del juicio político el artículo 110 establece los elementos relativos para dicho juicio, agregando como sujetos de responsabilidad política a los servidores públicos que determina la Ley de Responsabilidades misma, que con esa base constitucional incorporó a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, a los Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, las

⁶ CARREÑO CARLÓN, José. "Reformas al Título Cuarto de la Constitución". Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. Editorial Praxis. INAP. México, 1982. Pág. 37

empresas de participación estatal mayoritaria y las sociedades y asociaciones asimiladas a estos, así como los fideicomisos públicos.

Por su parte, el artículo 111 establece las bases del procedimiento del juicio de procedencia, a fin de prevenir que la acción penal se utilice con fines políticos y elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran.

El artículo 112 establece que no es necesario el juicio de procedencia cuando los servidores públicos cometan delitos durante el tiempo que se encuentren separados por su encargo.

Los principios básicos que maneja el artículo 113 sobre la actividad de los servidores públicos, principios que deben ser previstos y protegidos en las leyes sobre responsabilidades administrativas y que consisten básicamente en lo siguiente:

- Legalidad.
- Honradez.
- Lealtad.
- Imparcialidad.
- Eficiencia.

Con relación a estos principios José Castelazo establece:

"Con el principio de legalidad, se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a Derecho, el principio de honradez conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales, la lealtad esta orientada no tan solo a las instituciones sino a los valores y principios que sustentan a la República Mexicana; con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad y con la

eficiencia se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen juicio." ⁷

La responsabilidad administrativa es la que sobreviene por la infracción de una obligación de hacer, no hacer, dar o tolerar, en cuya relación el sujeto pasivo resulta ser el ente público en su campo administrativo, quien investido de su potestad de imperio conminará al infractor con una sanción, de tipo preventivo o económico, por medio de una declaración resolutive.

La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra vigente desde el día 13 de marzo de 2002, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, esta ley es muy parecida a la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, la diferencia estriba en que la actual ley contempla cuatro títulos, y la anterior lo hace con cinco títulos, vemos que existe la separación de uno de ellos, que es lo relativo al juicio político. La ley de 1982, sigue estando vigente para algunos casos.

⁷ CASTELAZO, José. "Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1987. Págs. 42 y 43.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPITULO 2

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Estado, al expedir la normatividad jurídica por la cual contiene su propio poder, busca con ello, garantizar a los gobernados el que cuenten con un instrumento para obligar a los servidores públicos a no salirse del marco específico de asignación de competencia que les otorga la ley y que en el supuesto de que su actuación salga de dicho marco, existan los medios para corregir y sancionar dichas conductas.

La normatividad a que nos referimos, debe tener una función no solo sancionadora, sino que debe ser a su vez preventiva, esto con la finalidad de que dicho marco jurídico modifique substancialmente las relaciones entre la Administración Pública Federal y los gobernados, como un signo de madurez que la propia administración busca alcanzar.

Asimismo, y con la finalidad de estar en condiciones de apreciar qué es lo que provoca que un servidor público sea objeto de un procedimiento administrativo disciplinario, se hace necesario realizar el estudio de 2 conceptos; el primero de ellos qué se entiende por Servicio Público; y cuáles son sus características; el segundo de ellos, que es un servidor público y cuáles son sus obligaciones.

Empezaremos con lo que es el servicio público, y que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con en fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo".

En la jurisprudencia el servicio público se entiende de acuerdo a una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya parte medular se transcribe a continuación: En derecho administrativo se entiende por servicio público técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración.

En la doctrina mencionaremos a dos autores, al maestro Jéze Duguit León, quien define al servicio público como “la actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.⁸

Para Jorge Olivera Toro *“es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme”*.⁹

El Diccionario Jurídico Mexicano nos refiere al Servicio Público como una institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión.

⁸ DUGUIT LEÓN, Jéze. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris 1921. Pág. 21

⁹ OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México 1963. Pág. 96.

A continuación hablaremos sobre los criterios que rigen la realización del servicio público y que son los siguientes:

- a) Orgánico.- Incluye a los órganos materiales que componen al servicio, es decir son los medios con los que se proporciona.
- b) Material.- Comprende a la colectividad o el interés general, es decir, se busca la satisfacción de necesidades colectivas.
- c) Jurídico.- Considera que un servicio público requiere para su existencia de un régimen jurídico especial que derogue al privado. O, en otras palabras, debe existir una base legal para que el servicio particular se convierta en público o general.
- d) Técnico.- Define al servicio público como un medio para satisfacer necesidades sociales. Este último criterio es el que se sigue en México.

El servicio público tiene una serie de características que se enumeran a continuación:

- a) Es una actividad pública.
- b) Satisface necesidades generales.
- c) Lo realiza el estado.
- d) Tiene un régimen jurídico especial.
- e) Es general, lo que significa que, de acuerdo con la ley, debe beneficiar a todos los habitantes.
- f) Se presta con uniformidad o igualdad, esto se traduce en que todos los habitantes tienen derecho a prestaciones iguales de un servicio público.
- g) Es continuo, lo que significa que se debe prestar sin interrupciones.
- h) Es regular, es decir, que se debe realizar conforme a la ley.
- i) Es obligatorio, lo que significa que es un deber.
- j) Es persistente, esto es, que debe subsistir sólo si la necesidad permanece.

- k) Es gratuito, es decir que debe proporcionarse sin afán de lucro.¹⁰

El segundo aspecto que abordaremos es el servidor público y que para hacer un mejor desarrollo, vamos a desprender de diferentes doctrinas como lo son la francesa, la Italiana, la Alemana.

De acuerdo a la doctrina francesa el Estado se forma por la oposición de gobernantes y gobernados y engloba dentro de los primeros, o sea en los gobernantes, a los agentes propiamente dichos, y al respecto dice: "Los gobernantes detentan la fuerza, exteriorizada según su propia voluntad individual; ni en el Estado ni en la Nación hay voluntad. En cambio, los agentes obran acomodándose en sus funciones a los gobernantes y a la ley. De acuerdo a lo que se menciona, el servidor público es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público.

Doctrina italiana se dice que el servidor público se determina por la relación que guarda con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un modo permanente y para fines profesionales.

En la doctrina alemana se dice que el personal de la administración, es la existencia de un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular para ello, agregando las notas de abnegación y fidelidad.¹¹

En México existe una verdadera anarquía terminológica en su legislación y conceptos variables, los tratadistas distinguen el concepto de servidor público y

¹⁰ MORAL PADILLA. Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial McGraw-Hill. Año 1997. Págs. 107, 108.

¹¹ GASTON JEZE. Principios Generales del Derecho Administrativo. Editorial Desalma, Buenos Aires, 1949. Págs. 238-240.

empleado, diciendo que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

El servidor público es variable en el tiempo y en los diferentes países, se le matiza con diversas denominaciones. No hay una definición única de servidor público, su situación no es la misma en todas partes, la situación jurídica del servidor público está siempre ligada a un Estado determinado y no puede considerarse fuera de este Estado, de su historia, de su legislación y de su jurisprudencia de sus tribunales.

El servidor público de acuerdo al tratadista Sergio Monserrit Ortiz Soltero *"es 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 las listas de raya 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 en los Gobiernos Municipales"*.¹²

De tal manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los conceptos anteriores, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servicio para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades, o bien, se denomina servidor público, funcionario o empleado a todo individuo ligado

¹² MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México 2004. Pág. 5.

voluntariamente a una persona de derecho público, para el cual desempeña una función pública cualquiera de naturaleza permanente y no accidental.

Tomando en consideración los elementos mencionados podemos decir que el Servidor Público.- Es aquella persona investida de autoridad, que desempeña un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas del gobierno y que éste debe cumplir con las obligaciones que le son encomendadas.

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos nos dice que el artículo 108 constitucional hace referencia a los servidores públicos federales y son los siguientes:

- Los representantes de elección popular como: el Presidente de la República, los Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los miembros, propietarios y suplentes, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, considero que es importante tomar en cuenta a los suplentes, en virtud del nombramiento que tiene su origen en la voluntad popular, sin importar que sus funciones estén latentes por la naturaleza de su suplencia; es decir, son servidores públicos que no se encuentran en el ejercicio de sus funciones y por tanto carecen de responsabilidad legal, en este sentido, mientras no suplan al que tiene el cargo de propietario.
- Los miembros del Poder Judicial de la Federación como: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.
- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal como: los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejos de la Judicatura del Distrito Federal.
- Los Funcionarios y empleados públicos, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

- Los Servidores del Instituto Federal Electoral como: el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo. Los restantes funcionarios, empleados y trabajadores del Instituto Federal Electoral no pueden ser considerados como servidores públicos en atención a la naturaleza política y jurídica del Instituto, en tanto que si bien es cierto que es un organismo autónomo de carácter político con personalidad jurídica y patrimonio propio, también lo es que no forma parte de la Administración Pública Federal, ni de ningún otro órgano del gobierno. Así que las relaciones laborales que surgen entre el Instituto Federal Electoral y servidores públicos se rige por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, según lo dispone la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. Estos serán responsables cuando incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El servidor público tiene una serie de clasificaciones que son:

- 1.- 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:
 - o Funcionarios electos. Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso. En el Poder Ejecutivo Federal el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso General lo son los senadores y los diputados.
 - o Funcionarios designados. Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos de entre una terna que el Presidente de la República somete a

consideración del Senado para su aprobación, por lo que en el primer caso, su designación y remoción queda sujeta a la voluntad y arbitrio del funcionario de mayor poder y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal. En algunos casos, para que la designación tenga plena validez, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el Titular del Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios como los, ya citados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los agentes diplomáticos, de los cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

o Que gozan de inmunidad procesal. Son aquellos funcionarios que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores ésta solamente para el caso del Presidente de la República, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones.

o Que no gozan de inmunidad procesal. Son aquéllos que carecen de dicha prerrogativa; es decir, pueden ser procesados penalmente sin que previamente deba incoarse el Procedimiento para la Declaración de Procedencia, aunque sean sujetos del juicio político, en tanto que el artículo 111 de la Constitución Federal no les concede tal investidura.

Empleados. Existe diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales. Para Gabino Fraga el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo; mientras que el segundo solamente supone una vinculación interna, que hace que su titular concorra a la formación de la función pública.¹³

¹³ GABINO FRAGA, Manuel. Derecho Administrativo. 41ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001. Pág. 200 y 203.

2.- La legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 108 Constitucional nos dice que el Servidor público debe desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de dicha Administración en centralizada y paraestatal.

La formación de la centralizada la componen: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y quienes forman la administración pública paraestatal son: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros de fianzas y los fideicomisos.

De acuerdo al Tratadista Miguel Acosta Romero la Administración centralizada *"es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"*.¹⁴

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública. Implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Segunda Edición, Editorial Porrúa. México. 1998. Pág.86.

La descentralizada, desconcentrada o la paraestatal de acuerdo a Gabino Fraga, consiste *“en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía”*.¹⁵

Hablando de la descentralización administrativa que es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas. En la creación de esos órganos, el estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en este caso estaremos frente a organismos descentralizados o autónomos, y en segundo ante empresas de participación estatal se incluye a las sociedades mercantiles, cooperativas y civiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, en todas las que el estado participa. Se aclara el siguiente punto; si para la doctrina la descentralización administrativa está constituida por los órganos del poder ejecutivo dotados de autoridad, para el legislador mexicano únicamente lo son aquellos que sean dos, mediante un acto de derecho público. Así, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o del congreso de la unión o por derecho del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura que adopte.”

En la actualidad la ley mexicana ha empezado a usar la expresión de autónomos para calificar a ciertos entes públicos (Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, etc.) Estimamos que se trata de organismos descentralizados, con variantes que no ameritan un renglón específico en la administración paraestatal.

¹⁵ GABINO FRAGA, Manuel. Ob. Cit. Pág. 129.

Los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o el decreto que los creó. En este instrumento jurídico se expresa que son personas morales y que especifican su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y, en ocasiones, las formas en que el estado supervisará su funcionamiento y, además la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso.

Como ejemplo de regulación jurídica específica de entes descentralizados podemos citar los siguientes ordenamientos: La Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ahora hablaremos de la desconcentración que para Juan Luis de la Vallina Velarde, en su estudio sobre la "desconcentración administrativa" concluye: "*Así pues, podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia o tino de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma*".¹⁶

Del anterior concepto puede deducirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública será necesaria la existencia de los siguientes elementos o presupuestos:

- 1.- La atribución de una competencia en forma exclusiva.
- 2.- A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que éste encuadrado dentro de la misma.
- 3.- Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida. Este tercer requisito no es necesario que se dé en toda desconcentración.

¹⁶ Revista de la Administración Pública número 35. Pág. 75.

Respecto de las obligaciones de los servidores públicos, la Constitución de 1917, en su artículo 130, dispone: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley".

En consecuencia la cita de todas estas disposiciones ha tenido por objeto descubrir el significado de la protesta exigida. Como se puede apreciar, ella equivale a la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y como se desprende del artículo 21 de la Ley Orgánica de 1874, esa promesa sólo produce efectos legales cuando se hace tomar posesión de un empleo o cargo.

Como una innovación en el sistema de responsabilidades, la actual ley establece en el Título Segundo, relativo a las responsabilidades administrativas y específicamente en el Capítulo II de dicho Título, lo que se conoce como el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, el cual entra en funcionamiento cuando algún servidor público incumple con las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que establece:

"Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

II.- Formular y ejecutar los planos, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación o información que

ele sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- *Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, o impedir a evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*

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

VII.- *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*

VIII.- *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*

IX.- *Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*

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

XI.- *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negociación, o para socios o sociedades de las que el servicio público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier*

persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servicio público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley;

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

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

XV.- *Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*

XVI.- *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*

XVII.- *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*

XVIII.- *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 y demás disposiciones aplicables;*

XIX.- *Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;*

XX.- *Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestaciones de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se*

encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- *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;*

XXII.- *Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión lo confiera para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*

XXIII.- *Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*

XXIV.- *Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Asimismo el servidor público tiene la responsabilidad de cumplir con todas las obligaciones que le son impuestas, y que al momento de incumplir alguna, éste sería responsable de dicho incumplimiento a esa obligación.

En primer término tomaremos en cuenta lo que significa responsabilidad que proviene del vocablo latino "responderé", que significa Inter alia: prometer, merecer, pagar. Así, "responsum" (responsable) implica estar obligado a algo o a alguien. "Responderé" se encuentra estrechamente relacionada con "spondere" la expresión solemne en la forma de la Stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación.¹⁷

Mencionaremos cuatro facetas imputadas a la responsabilidad:

¹⁷ BERGER. Encyclopedic Dictionary of Roman Law. 1968.

- 1) Como deber intrínseco a su condición en que se encuentra un individuo;
- 2) Originada por un acontecimiento que motive la sujeción del autor con el hecho realizado, aquí la responsabilidad es un sinónimo de causa;
- 3) Capacidad de responder a las consecuencias de su conducta, es decir sujeta a sanción;
- 4) El aspecto psicológico, consistente en el nexo intelectual que une a la persona con el incumplimiento.

La dogmática jurídica nos habla sobre una íntima relación entre la obligación y la responsabilidad, no debiéndose de confundir ambos conceptos, ya que la obligación parte de la hipótesis normativa que determina un deber, es decir, actuar conforme está prescrito en la norma, mientras la responsabilidad, es el nexo con el incumplimiento de la obligación que genera un daño (hecho ilícito), para ser conminada por una sanción.

De igual manera resulta que la responsabilidad se genera por el quebrantamiento de un deber jurídico hacia un supuesto normativo. Esto es así, cuando tomamos en consideración a un individuo que tenga la obligación de cumplir determinado ordenamiento, tiene legalmente el deber de realizar una conducta para llenar el supuesto, y en caso de incumplimiento será responsable del daño ocasionado; de ahí por regla general, el autor de la irregularidad y el responsable, es el mismo sujeto, aunque no siempre el responsable de un ilícito es su autor.

En teoría se consideran dos grandes formas de responsabilidad:

- 1) La basada en la culpabilidad, consistente en aquella en que la sanción se casa con la conducta en relación con el grado de intención volitiva del agente; y
- 2) La absoluta: que no toma en cuenta la culpa del autor, sino sólo basta con el daño.

"Para el sistema represivo disciplinario, no hay responsabilidad objetiva, salvo la responsabilidad civil, en función de que la legislación toma en cuenta la culpabilidad para determinar el tipo de sanción, respecto a este último sentido, la norma punitiva tiene como elemento necesario una obligación".¹⁸

Componiéndose de la descripción conductual que configura la infracción y el señalamiento punitivo, de acuerdo a esta la responsabilidad puede ser: reparatoria y punitiva; entendiéndose por la primera, al resarcimiento del daño ocasionado llevando consigo el carácter económico-indemnizatorio dirigido a los sujetos que infringen el presupuesto jurídico, por su parte, la punitiva tiene su principal objetivo en la represión de la conducta ilícita, sirviendo de escarmiento para evitar su repetición.

2.1. PRESENTACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

La queja o denuncia, presentada ante las Dependencias, Entidades o ante la Secretaría de la Función Pública, son el motor que da inicio al procedimiento administrativo.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 10 la obligación de que en cada Dependencia o Entidad se establezcan oficinas de quejas y denuncias, para que todo ciudadano tenga un fácil acceso a la presentación de cualquier queja o denuncia en contra de algún servidor público por incumplimiento de las obligaciones.

De acuerdo al artículo 21 de dicho ordenamiento se iniciara el procedimiento disciplinario con la presentación de la queja o denuncia presentada en contra del servidor público por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8 de dicho ordenamiento.

¹⁸ GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel. Derecho Penal Fiscal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994, Pág.27.

Al ser una garantía que establece la ley, el que se otorguen las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes, con la prohibición expresa a las autoridades para que no los inhiban en su presentación, no es posible impedir las promociones del denunciante temerario, pero este riesgo puede ser reducido con la instrumentación de ciertos criterios, así solo se admitirán aquellas quejas o denuncias que contengan los siguientes elementos:

- Debe ser presentada por escrito
- Deben ir los datos del quejoso o denunciante (nombre, domicilio, ciudad, etc.)
- Datos del denunciado (nombre, unidad de asignación o si esta no se conoce, se deberá proporcionar cualquier información que pueda aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado).
- Descripción de los hechos (en que se incluyan las circunstancias de lugar, tiempo y modo).

Asimismo, se rechazarán las quejas anónimas, salvo que dicha queja o denuncia, sea importante por la riqueza del material probatorio del que va acompañado o por la gravedad de los hechos denunciados, lo cual puede originar a juicio de la contraloría interna una investigación oficiosa.

En la admisión se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente contar con los elementos para iniciar las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario.

Las unidades de quejas y denuncias deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:

- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por naturaleza no constituyan responsabilidad.
- Que sean imputables a algún servidor público.

- Que sea competente de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la unidad podrá recibir la denuncia y remitirla de inmediato a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaría de la Función Pública para que procedan según corresponda.

La queja o denuncia deberán ser ratificadas por el promovedor a quien se le otorgarán, en los términos de la fracción XXI del artículo 8 de la ley aplicable, la salvaguardas necesarias evitando así que se le ocasionen molestias indebidas, así como en la medida de lo posible deberá ir acompañada por las pruebas relacionadas, con lo cual se iniciará una investigación previa al procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades.

Incurre en responsabilidad administrativa aquel servidor público que inhibe al quejoso en la presentación de la queja o denuncia, o que presentándola realice una conducta injusta que lesione los intereses de quienes la formulen.

2.2. FASE DE INVESTIGACIÓN.

Una vez presentada la queja o denuncia se da inicio a la fase de investigación, donde la Contraloría Interna que corresponda, a través de la Unidad de Quejas y Denuncias tendrán la finalidad de determinar la existencia o inexistencia de los elementos que motivaron la queja o denuncia, la veracidad de los hechos narrados, así como corroborar si dichos elementos son lo suficientemente viables como para configurar la presunción de responsabilidad de los servidores públicos.

El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posible para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuanto estime que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque antes de llegar a este extremo, dispondrá la práctica de otras investigaciones y citará para otra u otras audiencias.

Como resultado de dichas actuaciones, se puede tomar la determinación de que se archive la queja o denuncia, en virtud de no existir elementos suficientes que acrediten la presunción de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, o en el caso contrario, se deberá dar inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades.

En prevención a los principios de seguridad y certeza jurídica las Contralorías Internas deberán dejar constancia de las actuaciones y diligencias que realicen en los términos del artículo 23 de la propia ley.

Se debe prevenir al quejoso, compareciente o presunto responsable para que conduzca con verdad en los términos del artículo 247 fracción I del Código Penal Federal.

Si durante el desarrollo de las investigaciones la Contraloría Interna detecta que existe una comisión ilícita deberá denunciar los hechos al agente del Ministerio Público Federal, con el apoyo del área legal administrativa.

2.3. LA SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

El mencionado procedimiento se encuentra establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para dar inicio a dicho procedimiento, se emite un auto o acuerdo conocido como auto de inicio, el que contiene los siguientes elementos:

- Fecha y lugar en que se emite.
- El nombre o nombres de los servidores públicos señalados como presuntos responsables.
- Las irregularidades administrativas en que presuntamente incurrieron, que dan lugar al inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades.
- La orden de practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada.
- La orden para que se registre en el libro de gobierno y se le asigne el número de expediente correspondiente al procedimiento administrativo de que se trate.
- La firma del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades.

Lo anterior es conocido como el expediente debidamente integrado, para que proceda el emplazamiento a la audiencia de ley.

2.3.1 LA AUDIENCIA DE LEY.

Una vez emitido el auto de inicio, se procederá a citar al presunto responsable a una audiencia denominada "Audiencia de Ley", mediante el citatorio que contenga todos los requisitos que la ley establece, para que de esta forma no se vulnere la garantía de audiencia del servidor público sujeto a procedimiento y que cuenta con el carácter de presunto responsable.

Para cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión irregular y permitir de esta forma que el presunto responsable

esté en posibilidades de fundar su defensa, aportando los elementos que el permitan desvanecer la responsabilidad.

Dicho citatorio deberá contener los requisitos previstos en la fracción I, del artículo 21 de la ley de la materia, es decir:

- Se le dará a conocer el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia;
- La autoridad ante quien se desarrollará la audiencia.
- Los actos u omisiones que se le imputen;
- Se le hará saber el derecho de comparecer asistido de un defensor.

Si el servidor público, estando debidamente notificado, deja de comparecer sin causa justificada, se tendrá por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

El citatorio deberá ser notificado directamente al servidor público, es decir, se trata de una notificación personal; de acuerdo al Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que este ordenamiento es aplicable según lo dispuesto por el artículo 47 de la ley en materia.

La notificación del citatorio debe cumplir con el requisito que establece la fracción I, del artículo 21 de la ley de la materia, es decir, entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

La notificación a que nos referimos, encuentra su justificación, desde un punto de vista teórico procesal, al ser la audiencia de ley la primera actuación que se realiza en el procedimiento administrativo.

La notificación ha de llevarse a cabo ante el interesado o comunicarse a su representante legal, en su domicilio o en el lugar en donde se encuentre prestando su empleo, cargo o comisión como servidor público, y en caso de no ser encontrado, el notificador le dejará un citatorio para que espere a una hora establecida, y en caso de no hacerlo, se le hará la notificación por cédula, la que contendrá una relación sucinta de los hechos materia de la acusación y el lugar día y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley.

El día de la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente que deberá contener las declaraciones, tanto del servidor público presunto responsable, como de cualquiera otra u otras personas que intervinieren en la misma, mismos que deberán estar apercibidos de declarar con verdad, dicha acta deberá contener la firma de todos los que intervinieron en ella.

En el desarrollo de la audiencia, el servidor público presunto responsable podrá ofrecer toda clase de pruebas, las que considere necesarias para su defensa y que a su derecho convengan, existiendo como única limitación que no se trate de aquellas que son contrarias a la moral, a las buenas costumbres y al Derecho o que no se relacionen con los hechos que se investiguen y se le concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles.

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverá lo conducente dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes y, en su caso, impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al servidor público en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, debe notificarse al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles para que sea ejecutada.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo

anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

2.3.2. LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Debido al procedimiento administrativo de responsabilidades, la Secretaría de la Función Pública o los Órganos de Control Interno en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal pueden determinar la suspensión temporal de los servidores públicos que tienen el carácter de presuntos responsables, de sus empleos, cargos o comisiones, si a su juicio resultare conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, sin que esto signifique que se prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa al servidor público suspendido, de conformidad con lo dispuesto por la fracción V, del artículo 21 de la ley de la materia.

Dicha determinación, trae como consecuencia la suspensión de los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión del servidor público desde el momento en que se le notifique la determinación o que éste quede enterado de la misma por cualquier medio.

Se contemplan dos tipos de suspensión:

- La primera de naturaleza correctiva y sancionadora y se impone discrecionalmente por un periodo de tres días a un año. Se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutivos del documento emitido por el órgano competente.
- La segunda, de naturaleza preventiva, es aquella que estipula su artículo 21 fracción V al facultar a la Secretaría de la Función Pública, a las Contralorías Internas y a los Titulares de las áreas de responsabilidades para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o

comisiones si, a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones. Esta suspensión suspende temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y rige desde el momento en que el servidor público presunto responsable sea notificado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento. En este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servicio público suspendido.

De conformidad con lo establecido por el penúltimo párrafo de la fracción V, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha determinación cuenta con una excepción, la de solicitar la autorización del Presidente de la República, para la suspensión, cuando el nombramiento dependa de éste, ampliándose el supuesto a la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente si dicho nombramiento requirió ratificación de la misma, en los términos de la Constitución Política de nuestro país.

Es importante resaltar que los servidores públicos suspendidos temporalmente que no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se encontraron suspendidos, atento a lo dispuesto por el cuarto párrafo de la fracción V, del artículo 21 de la ley de la materia.

2.3.3. LA RESOLUCIÓN.

Una vez desahogadas las pruebas, la Secretaría de la Función Pública, la Contraloría Interna o las áreas de responsabilidades, según el caso, deberán resolver en el término de cuarenta y cinco días hábiles siguientes, sobre la

inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor sanciones administrativas correspondiente, de conformidad con lo dispuesto por la fracción III, del artículo 21 de la ley de la materia.

En la resolución, deben expresarse claramente los razonamientos por los cuales se llegó a la conclusión del asunto (motivación), así como la forma en que se analizaron y valoraron todos los elementos y pruebas presentadas. Igualmente deberá contener los preceptos legales aplicables (fundamentación), que conllevaron a la determinación de imponer o no las sanciones previstas en la propia ley.

La resolución deberá resolver declarando la inexistencia de responsabilidad por parte del servidor público sujeto al proceso, y como, consecuencia absolverlo de la imposición de cualquier sanción, o, en su caso, determinar la existencia de responsabilidad imponiéndole cualquiera de las sanciones a que se refiere el artículo 13 de la propia ley.

Las sanciones previstas en el precepto legal citado de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son las siguientes:

- Amonestación privada o pública;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Estas sanciones se aplican en base a un criterio lógico por parte de la autoridad administrativa, que encuentra su apoyo en lo dispuesto por el artículo 14 de la propia ley, que señala la obligación de considerar los siguientes elementos

para imponer las sanciones administrativas y colmar los requisitos de fundamentación y motivación, consistente en lo siguiente:

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

Las sanciones anteriormente citadas consisten en lo siguiente:

Rafael de Pina nos dice que la amonestación *"es la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide, pudiendo ser pública o privada"*.¹⁹

La amonestación: Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público, consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público que ya había sido apercibido o que reitera su conducta indebida a pesar de habersele llamado la atención.

Las modalidades de pública o privada, tanto en el apercibimiento como en la amonestación tienen la siguiente connotación:

Privada.- La autoridad la realiza en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente en virtud a la escasa importancia del asunto.

¹⁹ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México. 1981. Pág. 75.

Pública.- La autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que la sanción deba quedar por escrito e integrada al expediente que corresponda, con la finalidad de que esta quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados.

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

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

Sanción económica.- Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.²⁰

Inhabilitación.- Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es imposibilitado para ejercer un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública por un tiempo que puede oscilar entre uno y veinte años, dependiendo de la gravedad de la irregularidad en la que el servidor público hubiese incurrido.²¹

En todo lo referente a la aplicación de las sanciones, la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 16, las siguientes reglas:

²⁰ MONSERRIT ORTIZ, Sergio. Responsabilidades legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México, 2004. Pág. 175.

²¹ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.- "El Camino para Presentar Quejas y Denuncias".- México, 1987. Pág.-19.

"Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13, se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Con relación a lo anterior es importante aclarar lo siguiente: cuando un servidor público tiene derechos concedidos por algún otro orden legal, que regule una materia diferente, este no puede ser afectado a través de una resolución emitida por autoridades de diferentes competencias, sino que deben seguir los procedimientos establecidos para cada una de las materias específicas, por lo cual en este caso las sanciones que llegasen a afectar los derechos laborales del servidor público, tales como la destitución, deberán ser tramitadas a través de la vía y de la ley laboral, para, de este modo, no incurrir en la violación de otros derechos del servidor público.

2.4. LA NOTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES.

Una vez emitida la resolución por parte del Control Interno (Contraloría Interna) o por la Secretaría de la Función Pública, esta debe notificar tanto al servidor público de que se trate, al representante de la dependencia, al superior jerárquico y al jefe inmediato del servidor público.

La notificación de la resolución deberá llevarse a cabo en forma personal, la cual puede hacerse en el domicilio del servidor público como en su lugar de trabajo, en la forma siguiente:

En caso de realizarse en el domicilio del servidor público, el notificador se deberá cerciorar de que la persona que deba ser notificada vive en la casa designada y le dejará una copia íntegra autorizada de la resolución que se notifica, de lo cual asentará la razón correspondiente en autos el notificador.

Si la notificación se lleva a cabo en el lugar de trabajo del servidor público, el notificador se deberá cerciorar de que la persona a la que debe notificar, es la misma que la señalada en autos, lo cual se lleva a cabo mediante la identificación de que dicha persona y dos testigos, mismos que firmarán el auto de notificación junto con el notificador y el servidor público notificado, al que se le entregará una copia autorizada de la resolución que se notifica, quedando esto asentado en autos.

Es importante que la notificación se realice de manera correcta, ya que a partir de la fecha en que surta efectos, empezarán a correr los términos para la interposición de los recursos procedentes por parte del servidor público, los cuales pueden ser el de revocación interpuesto ante la misma autoridad, contando con un término de quince días, según previene el artículo 26 de la ley de la materia, o puede optar por el juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a que se refiere el 25 de la propia ley, contando para ello con un término de cuarenta y cinco días.

La notificación que de la resolución se le hace tanto al representante de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal donde desempeña el cargo, empleo o comisión el servidor público y al jefe inmediato del mismo, no cuenta con grandes formalidades, ya que se les notifica a través de oficio, el cual debe contener una copia de la resolución.

La causa por la cual también se les notifica a estos servidores públicos la resolución, es porque son ellos los obligados por la ley para demandar ya sea la suspensión, destitución o inhabilitación del servidor público ante las autoridades competentes, de acuerdo con los procedimientos inherentes a la naturaleza jurídica de la relación.

JUICIO POLÍTICO

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el título segundo contemplaba lo relativo al juicio político, sin embargo la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ya no toma en consideración dicho procedimiento.

A continuación veremos lo que es el juicio político y quienes son los sujetos para que se les lleve a cabo el procedimiento.

El juicio político "implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía que no confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez".²²

Se entiende por juicio político, el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 Constitucional, entre ellos están los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo,

²² MONSERRIT ORTIZ. Soltero. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México 2004. Pág. 107.

los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejo Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

CAPITULO III

LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CAPITULO 3

LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En los apartados anteriores hicimos referencia del procedimiento administrativo de responsabilidades, previsto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este procedimiento, exento a todas luces de formalidades porque la propia ley lo reglamenta en forma muy general y solamente determina las pautas a seguir en el mismo, sin entrar a desarrollarlo en una forma clara y precisa.

Aunado a lo anterior, dentro del procedimiento administrativo no se establece en ningún artículo la remisión en forma expresa a un código procedimental que nos pudiera servir de apoyo a su desarrollo en forma supletoria.

Todo esto da como resultado un procedimiento obscuro, incierto e inseguro, lo cual resulta inadmisibile en aras del principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad, que son indispensables como garantías procedimentales y que no pueden ser desaplicados o desatendidos.

Como resultado de lo anterior y de los problemas que día a día se desprenden de la aplicación de dicho procedimiento, los Órganos de Control Interno en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal han buscado alternativas que en la práctica permitan dar solución a las lagunas procedimentales que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos nos presenta; estas soluciones se dividen en dos corrientes:

- 1) La que pugna por la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 2) La que se inclina por la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales.

3.1 LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

La primera corriente citada, se encuentra apoyada por la gran mayoría de los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y encuentra su sustento en las siguientes tesis jurisprudenciales emitidas por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales en forma textual establecen:

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DE NOTIFICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. *El cómputo de los términos para interponer los recursos administrativos o medios de defensa establecidos en las leyes administrativas, se inicia a partir del momento en que la notificación del acto que se pretende impugnar surte sus efectos y, si ello no está previsto, se debe acudir a la norma adjetiva supletoria, que es en este caso el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su capítulo III regula lo inherente a las notificaciones. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

(Amparo directo 3153/92. Hotel Hostal de Cortés, S.A. de C.V. 11 de febrero de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosa María Gutiérrez Rosas).

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRUEBAS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. *Cuando la ley que rige el*

acto es administrativa y de carácter federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice: "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES". El Código Federal de Procedimiento Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que debe regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado". (Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S. A. marzo 9 de 1967. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtro. Felipe Tena Ramírez. 2a. Sala, Sexta Época, Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág. 87). TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

(Amparo en revisión 443/76. American Cyanamid Company. 11 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma).

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala la normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las

autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agravar al sentenciador.

(Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S. A. 9 de marzo de 1967. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Volumen XLI, Tercera Parte, Pág. 90. Amparo en revisión 1260/60. La Madrileña, S. A. 23 de noviembre de 1960. 5 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo).

3.2 LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DEL DERECHO.

jurisprudentia según Ulpiano, consiste en el conocimiento de las cosas divinas y humanas; y ciencia de lo justo y de lo injusto (justi atque injusti scientia). Hace referencia la definición a la necesidad en el jurista de tener conocimiento general de las cosas divinas y humanas, y un más científico conocimiento de lo justo e injusto para tener a lo primero y evitar lo segundo.²³

Esta definición coincide con el sentido etimológico de la voz, el de prudencia de lo justo. La prudencia es una virtud intelectual que permite al hombre conocer lo que debe evitar; referida a lo jurídico, la prudencia es la virtud que discierne lo justo de lo injusto. Como virtud intelectual, la jurisprudencia implica que la inteligencia adquiera los criterios formulados por los jurisprudentes para distinguir lo justo de lo injusto, y además que la inteligencia aprenda el modo de combinar esas reglas a fin de juzgar sobre cuál es la solución justa en un caso determinado, es decir, que aprenda a razonar jurídicamente, que adquiera criterio jurídico.

La palabra jurisprudencia, posee dos acepciones distintas, una de ellas equivale a:

²³ GUTIERREZ ALVIZ Faustino.- "Diccionario de Derecho Romano". Editorial Reus, S.A., Madrid 1995. Pág. 328.

"Ciencia del Derecho o Teoría del Orden Jurídico Positivo".²⁴

La otra sirve para designar:

"El conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales".

Desde un enfoque más técnico la expresión en comento la aclara Escriche, quien nos da una vista panorámica de sus distintos significados cuando al tratar la voz jurisprudencia asienta:

"La ciencia del Derecho Justiniano la definió: Divinarum atque humanarum rerum notitia, justi injustique scientia; el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto.

Las primeras palabras de esta definición pertenecen a la definición de la filosofía, de manera que el sentido es que la jurisprudencia no consiste solamente en el conocimiento de las leyes, usos y costumbres, sino que exige también una noticia general de todas las cosas sagradas y profanas a que pueden aplicarse las reglas de la justicia.

Otros definen la jurisprudencia diciendo ser: el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y de aplicarlas oportunamente a los casos que ocurren. También se llaman jurisprudencia los principios que en materia de derecho se siguen en cada país o en cada tribunal; el hábito que se tiene de juzgar de tal o cual manera una misma cuestión; y la serie de juicios o sentencias uniformes que forman uso o costumbre sobre un mismo punto de derecho."²⁵

²⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.-"Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A.- Trigésima séptima edición.- México, 1985. Pág. 160.

²⁵ BURGOA, IGNACIO.- "Derecho Constitucional Mexicano".- Editorial Porrúa, S.A.- Cuarta edición.- México, 1989. Pág.861.

Dentro del campo de la sistemática jurídica la evolución del término se ha desarrollado según Alfonso Noriega: "La semántica del concepto, se ha transformado y adquirido un significado más restringido, por lo menos en dos aspectos fundamentales: a) En primer lugar, por jurisprudencia se entiende el conjunto de pronunciamientos de carácter jurisdiccional dictados por órganos judiciales o administrativos. Estos pronunciamientos constituyen el llamado derecho judicial en cuanto comprende a los fallos y sentencias emanados de los jueces o tribunales judiciales; o bien el denominado Derecho jurisprudencial administrativo, en cuanto involucra las resoluciones finales de los tribunales administrativos; b) La otra connotación que es la más generalizada e importante es la siguiente: se entiende por jurisprudencia el conjunto de sentencias dictadas, en sentido concordante, acerca de determinada materia."²⁶

El artículo 14 de nuestra Constitución Federal, fundamenta el papel interpretador e integrador de la ley por los tribunales, estableciendo dos criterios de interpretación:

Uno estricto, para los "juicios del orden penal", y otro para los "juicios del orden civil", dentro del cual los tribunales de justicia se encuentran facultados para ejercer el poder creador, necesario, para suplir las deficiencias del derecho legislado o consuetudinario.

Ahora bien, si toda la interpretación del derecho en la jurisprudencia es creadora de derecho, con mayor razón lo es la operación integradora de la jurisprudencia, la cual se da cuando los tribunales dictan sus sentencias, en casos no previstos por las leyes.

La palabra jurisprudencia, usada en un sentido todavía más restringido, se puede aplicar a las tesis que reúnan determinados requisitos y que pueden ser de dos especies:

²⁶ NORIEGA, Alfonso.- "Lecciones de Amparo".- Editorial Porrúa, S.A.- Segunda edición.- México, 1980. Pág.979.

- Interpretativas (de leyes).
- Integradoras (de lagunas jurídicas).

Por lo que hace a la función creadora por parte de las autoridades judiciales de lo que se conoce como jurisprudencia interpretativa o integradora, ésta debe seguir un proceso en el cual es necesario que se cumplan diversos requisitos, para que dichos "criterios" se puedan considerar como una jurisprudencia obligatoria, mismos que a continuación se detallan:

De lo expuesto tenemos que en el lenguaje común, la acción de interpretación y más específicamente los documentos legales, estriba en explicar o declarar el sentido de textos fallos de claridad con el objeto de comprender el asunto o materia de que se trata, estas ideas son las que provocan que el maestro Demófilo de Buen al tratar el tema de la interpretación de las normas jurídicas lo definiera como las:

"...operaciones necesarias para averiguar el sentido jurídico del texto de una norma y obtener las disposiciones contenidas explícita o implícitamente."²⁷

Lo anterior toma relevancia si tomamos en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hablar de su jurisprudencia ha considerado que ésta es la correcta y válida interpretación de la ley, según se aprecia del siguiente criterio:

"JURISPRUDENCIA, NATURALEZA.

La jurisprudencia, en el fondo, consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta.

(Semana Judicial de la Federación.- Sexta Época, Volumen XLIV, Segunda Parte, p. 86.)

²⁷ DE BUEN, Demófilo- "Introducción al Estudio del Derecho Civil".- Editorial Porrúa, S.A.- Segunda edición.- México, 1977. Pág. 383.

LAS AUTORIDADES FACULTADAS PARA CREAR JURISPRUDENCIA.

Dentro del Poder Judicial existen ciertas autoridades que se encuentran facultadas por la Ley de Amparo para crear jurisprudencia y que son las siguientes:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta crea jurisprudencia funcionando ya sea en Pleno o en Salas. La jurisprudencia que ésta establezca es obligatoria para las Salas tratándose de las que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federales (Art. 192).

- Los Tribunales Colegiados de Circuito.

La jurisprudencia que éstos establezcan es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, así como para los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federales (Art. 193). El Tribunal Fiscal de la Federación.

- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 260 del Código Fiscal de la Federación nos dice que para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

Asimismo, constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se apruebe cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

EL PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE JURISPRUDENCIA POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Es el artículo 192 de la Ley de Amparo, el que en su segundo párrafo establece los pasos a seguir para la creación de la jurisprudencia.

"Las resoluciones (ejecutorias o sentencias) constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto entre ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia, las resoluciones que diluciden las contradicciones de las tesis de salas y de tribunales colegiados."

Como claramente se desprende de las disposiciones citadas, antes de que surja la jurisprudencia obligatoria, los criterios o tesis interpretativos o integradores no obligan a otros tribunales, ni a la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo cual el juzgador no se ve obligado a actuar de la manera que las tesis señalan, y en consecuencia se encuentra facultado para proceder como lo considere apropiado, siendo este el caso de las tesis emitidas por la Suprema Corte que ya citamos, en las que se basan los seguidores de la teoría que apoya la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, teoría que como podemos observar no se apoya en bases firmes ni lo suficientemente fuertes como para instituirse de manera obligatoria.

Al ocuparse del aspecto relativo a los distintos campos que puede conocer la institución en comento, nuestro máximo tribunal ha establecido:

"JURISPRUDENCIA. LA CONSTITUYE UN CRITERIO REITERADO EN CINCO RESOLUCIONES RECAÍDAS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

El artículo 192 de la Ley de Amparo, que señala las reglas generales para el establecimiento de la jurisprudencia expresa, literalmente, en cuanto se refiere a la sustentada por las Salas, que 'las ejecutorias constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas, por lo menos... por cuatro ministros'. Una aplicación literalista del precepto, podría llevar a la conclusión de que al resolverse conflictos de competencia en juicios ordinarios no se puede llegar a sustentar jurisprudencia pues las resoluciones respectivas, por un lado, no se pronuncian dentro del juicio de amparo y, por otro, no son en rigor ejecutorias pues no son sentencias que deciden el fondo de una controversia de manera definitiva e inimpugnable, al determinar solamente cuál es el juez u órgano jurisdiccional que debe seguir conociendo de un asunto sobre el que se ha suscitado un conflicto competencial. Sin embargo, tal interpretación resulta inaceptable, pues dentro del espíritu del precepto se advierte, como esencial, la voluntad del legislador de que cuando el más Alto Tribunal de la República fija reiteradamente un criterio éste contribuye a la seguridad jurídica, siendo obligatorio, como jurisprudencia, para todos los órganos jurisdiccionales de la República. Además justifica esta interpretación el principio de derecho de que donde existe la misma razón debe darse la misma disposición. Por otra parte, un análisis del Semanario Judicial de la Federación y de los anexos a los informes anuales que rinden los presidentes de la Suprema Corte y de las Salas, permite inferir que ha sido la interpretación reiterada que consuetudinariamente se ha hecho pues, se han publicado como jurisprudencias, criterios diversos que el Pleno y las Salas han reiterado, en los términos de la ley, en asuntos en los que las resoluciones no fueron ejecutorias.

(Informe de la Suprema Corte de Justicia, 1987, Segunda Parte, Tercera Sala, México, Mayo Ediciones, S. de R. L., 1987. P. 99)

3.2 LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Esta corriente es seguida por algunos Órganos de Control Interno en Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las que tienen como parte integradora de su estructura, cuerpos policíacos tales como los siguientes:

- Procuraduría General de la República.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En virtud de que los hechos que originan la actividad de dichas dependencias generalmente son o implican cuestiones de naturaleza penal, la influencia de esta materia invariablemente influye en las demás actividades que la dependencia pudiese tener.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 19 nos dice que si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera

La aplicación que del Código Federal de Procedimientos Penales hacen algunos Órganos de Control Interno, no se lleva a cabo de manera arbitraria, sino que se encuentra sustentada y fundamentada en la ley.

Los sustentadores de esta teoría basan la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, en el hecho de que en los ordenamientos legales que antecedieron al actual se establecía la supletoriedad del citado código.

En consecuencia y como resultado de una amplia tradición jurídica consideran a este código como el adecuado para aplicarse de manera supletoria

al procedimiento administrativo de responsabilidades, sin embargo en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 47 dispone textualmente lo siguiente:

“ARTICULO 47.- *En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.*

La anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 45 nos hacía mención a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, es por ello que en algunos casos se sigue aplicando la supletoriedad de dicho código; a continuación citaremos algunos jurisprudencias.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos. Lo anterior porque esta ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado

precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

(Semanao Judicial de la Federación.- Novena Época.- Pleno.- Tomo III, marzo de 1996.- Tesis P.XXII/96, Pág. 466. Materia (s): Penal, Administrativa. Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo de 1996, aprobó, con el número XXII/1996, la tesis que antecede y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia).

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante que dicho precepto esté contenido en el Capítulo IV del Título Segundo, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III de ese mismo Título, que se refieren al procedimiento en el juicio político.

(Semanao Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Materia: Administrativa.- Tomo VIII, octubre de 1998.- Tesis 1.7°.A.23 A.- Pág. 1203. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 2397/98. Gregorio Ángel Tadeo Morales. 27 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza. Amparo Directo 2037/98. Fernando Ventura Moussong. 20 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.)

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACION SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 45 DE DICHA LEGISLACION Y NO EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-

De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal, por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

(Amparo directo 193/99 -Rosa Isela Hidalgo Baca- 10 de febrero de 2000 - Unanimidad de votos -Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo -Secretaria: Mónica Saloma Palacios).

CAPITULO IV

**PROPUESTA DEL LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA
QUEJA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

CAPITULO 4

PROPUESTA DE LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1 MEDIOS DE IMPUGNACION

Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticias.

Se trata de una institución sumamente compleja que ha ocasionado numerosos debates, por lo que, sin adentrarnos en los diversos planteamientos doctrinales, tomaremos en consideración la clasificación de los medios de impugnación en tres sectores, estimados de manera flexible y que se han denominado, remedios procesales, recursos y procesos impugnativos.

Pueden considerarse los medios de impugnación que con el carácter de recursos, de reclamación, apelación, revisión, revocación establece el Código Fiscal de la Federación a favor del gobernado. Dichos medios de impugnación pueden darse en dos fases, en la administrativa entre las propias autoridades y en el juicio contencioso-administrativo. Los primeros se caracterizan por ser una pretensión que se deduce ante un órgano administrativo por un particular que esté legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo, dictado por ese mismo órgano, por razones de falta de legalidad o de oportunidad del acto recurrido.

De acuerdo al objetivo de los recursos antes mencionados, desde un punto de vista objetivista o formal con estos se persigue el logro de la mejor aplicación de la ley, y desde un punto de vista subjetivo, cada una de las partes persigue la

tutela de su propio derecho, esto es, que todos los recursos persiguen, como ya se mencionó la modificación o anulación de una resolución, siempre con miras a la mejor aplicación del derecho o la justicia.

De acuerdo al Diccionario de derecho romano, el recurso (*recursus*) es la apelación a una jurisdicción o autoridad superior de la sentencia dada por un inferior.

Algunos de los requisitos comunes en los recursos serian los siguientes:

- a) Que quien lo deduzca sea parte en el proceso.
- b) La existencia de un perjuicio concreto resultante de la decisión por la que se recurre.
- c) La interposición del recurso dentro de un término perentorio, que comienza a correr a partir de la notificación de la resolución correspondiente.²⁸

Los principios de los recursos en sede administrativa y de acuerdo a la evolución doctrinal y legal que han experimentado, ha permitido que se reconozcan ciertos principios que deben atenderse y que son los siguientes:

- a) Celeridad. La admisión o aceptación del recurso, la instrucción o preparación de pruebas, informes y elementos de juicio y decisión en general; y la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento, deben realizarse con celeridad y agilidad, sin implicar obstáculos, requisitos innecesarios y demoras.
- b) Informalidad. Al recurrente no deben exigírsele mayores requisitos que los estrictamente necesarios, para acreditar los presupuestos del recurso y la expresión de los agravios que cause el acto recurrido. En el caso de que sea omiso, poco claro o insuficiente el recurso intentado, la autoridad debe dar

²⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. Pág. 602.

oportunidad al recurrente para que aclare, corrija o complete su recurso, señalándose en forma concreta los defectos o irregularidades de que adolezca.

c) Impulso del procedimiento por la autoridad. Si el recurso intentado por el particular es abandonado en su prosecución, o aparecen cuestiones que detengan o demoren su resolución, la autoridad de oficio debe promover la eliminación de los impedimentos que no posibiliten o permitan la rápida, eficiente o completa instrucción del procedimiento y emisión de la resolución.

d) Igualdad. En la secuela del procedimiento y resolución, la posición de la administración debe ser de igualdad y equidad respecto al particular en lo tocante a cargas y beneficios, debiendo gozar las partes y sus pretensiones de un mismo trato.

e) Debido proceso. Este principio regulado por los artículos 14 y 16 constitucionales propios de las actuaciones judiciales, es aplicable por analogía a los procedimientos que implican los recursos administrativos.

f) Legalidad objetiva. La finalidad del recurso es la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo. Este principio justifica que la autoridad recurrente pueda sustituir a la responsable, a fin de declarar la verdad material, el carácter instructor y la oficiosidad del procedimiento.

La distinción que hay entre el recurso contencioso y el recurso administrativo estriba en que en el recurso contencioso la Administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la Administración y del particular; mientras el recurso administrativo se somete a la propia organización gubernamental, al mismo funcionario o al superior jerárquico, a quien se solicite enmienda o rectifique el acto administrativo que cause agravios a un particular y en ocasiones al interés general.²⁹

²⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 603

El Servidor Público sancionado por la Secretaría de la Función Pública o por las Contralorías Internas le asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la interposición del recurso de revocación o el juicio de nulidad.

Dicho servidor tiene el beneficio de tener la opción que conforme al artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos le confiere el de impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o interponer el recurso de revocación ante la autoridad que dictó dicha resolución. Obviamente, es preferible interponer el recurso de revocación, pues de esta manera existen dos instancias ya que la resolución que se dicte en el recurso de revocación será impugnabile ante el Tribunal Fiscal; de lo contrario, si acude directamente a éste, se elimina una instancia.

4.1.1 RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION

Este recurso es atendido y resuelto por algún órgano especializado en la substanciación de recursos con lo que se trata de obtener imparcialidad, celeridad y eficiencia en la función de control administrativo.

Romanelli dice: "La anulación es la eliminación de un acto jurídico inválido del mundo del Derecho y la revocación significa el retiro de un acto válido, acto que ingresó al mundo jurídico con la completa aptitud para producir los efectos por el agente y garantizados por la norma".³⁰

La revocación encuentra su fundamento en causas sobrevenidas y objetivamente ciertas que justifican la eliminación de un acto, válidamente nacido, de la vida jurídica.

³⁰ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1967. Pág.179.

De acuerdo al artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.- 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:

- 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.

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución, a petición del interesado, conforme a las siguientes reglas:

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

La suspensión de los efectos del acto de autoridad impugnado se contempla condicionada a la interposición del recurso de revocación. Tratándose de sanciones económicas para que se garantice su pago.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 141, indica como medio de garantía los siguientes:

- I. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere en artículo 141 A.
- II. Prenda o hipoteca.
- III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.
- IV. Obligación solidaria asumida por tercero que comprueba su idoneidad y solvencia.
- V. Embargo en la vía administrativa.
- VI. Títulos, valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estas garantías deberán cubrir el monto de la sanción, como los accesorios causados y que causen en un periodo de doce meses. Si se termina el periodo y no se cubre el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes .

4.1.2 JUICIO DE NULIDAD.

El juicio de nulidad se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad

administrativa que se consideren ilegales y por lo tanto se desea impugnar, y para que la resolución sea impugnabile en juicio, debe también reunir las características de ser definitiva, personal y concreta, causar agravio y constar por escrito; “y sólo puede iniciarse en contra de resoluciones fiscales definitivas, o bien, cuando las resoluciones sean consecuencia de algún recurso intentado, o por último cuando la Ley establezca en cuyo caso el agraviado puede optar por iniciar el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.³¹

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se rige actualmente por lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1996. En lo que se refiere al trámite interno, existe el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2003.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal conocerá los juicios de nulidad que se promuevan en contra de resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas las que no admitan recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa para el interesado.

El servidor público sancionado debe presentar la demanda, por escrito, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación.

³¹ HUMPHREY SALINAS, Arturo. *Formulario de Instancias, Defensas, Recursos y Juicios de Índole Fiscal*. México 1977. Editorial Docal Editores. Págs. 138 y 139.

DEMANDA DE NULIDAD Y SU TRAMITACION

Demanda proviene del latín *demandare* (*de y mando*), que tenía un significado distinto al actual: “confiar”, “poner a buen seguro”, “remitir”.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos define demanda como “El acto procesal por cual una persona, que se constituye por él mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión expresando la causa o causas en que intente fundarse ante el órgano jurisdiccional, y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión. La demanda es el acto fundamental con el que la parte actora inicia el ejercicio de la acción y plantea correctamente su pretensión ante el juzgador”.

Dicho lo anterior, la demanda, es el escrito del actor que contiene alguna de las pretensiones señaladas y la causa jurídica en que la apoya por medio de la cual ejerce la acción, generalmente, denominada de nulidad, para poner en actividad al Tribunal, a fin de que dicte sentencia en donde declare fundadas sus pretensiones.

Por cuanto hace al juicio de lesividad, podemos tratar de definirlo, como aquél que intenta la autoridad en contra de la resolución favorable dictada al particular por la autoridad, y que afecta los intereses de la misma, cuando por el tiempo transcurrido se da cuenta de que está emitida contra derecho.

La demanda se encuentra regulada por los artículos 207, 208 Y 209 del Código Fiscal de la Federación. Deben destacarse las siguientes situaciones:

ca La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

ca La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté 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 en que resida el demandante.

Artículo 208 del Código Fiscal de la Federación. La demanda deberá indicar

- I. El nombre y domicilio del demandante; y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- II. La resolución que se impugna;
- III. La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda,
- V. Las pruebas que ofrezca;
- VI. Los conceptos de impugnación
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En contra de los acuerdos de desechamiento o de tener por no presentada la demanda o las pruebas, procede el recurso de reclamación contemplado en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación.

La demanda debe estar firmada, porque si no lo está, no está manifestando la voluntad del actor en instaurar el juicio, los requisitos que anteriormente se mencionaron, son útiles y necesarios para precisar los elementos básicos de inicio del proceso. El poner el nombre, identifica al legitimado *ad causam* cuando son varios los actores, entonces es menester que se señale a un representante común, el nombramiento de éste, que lo convierte en un legitimado *ad procesum*, es normal en todos los juicios en que exista pluralidad de actores o demandados, para evitar la dispersión del carácter colectivo o del legitimado *ad causam*.

Los actos u omisiones en el proceso, ejecutados o dejados de ejecutar por el representante común, afectan a todos los representantes por igual. La naturaleza jurídica del representante común, es la de un apoderado judicial.

La resolución impugnada que debe mencionarse en la demanda y acompañarse, el señalamiento de los hechos, y los conceptos de impugnación son útiles para precisar el interés jurídico del demandante, los datos de identificación del demandado y del tercero interesado, son indispensables para la vinculación legal que originará la sentencia con ellos, así como la protección de la garantía individual de audiencia, si se trata de un particular. El ofrecimiento de pruebas, y su acompañamiento cuando se trata de las pruebas documentales, desde el escrito inicial de la demanda indica la intención de un proceso expedito.

Los agravios que en la demanda deben de ser manifestados pueden calificarse o clasificarse en agravios de fondo y de forma, los de fondo son: los que combaten la aplicación de la Ley en el contenido exacto, y los de forma son aquéllos que vulneran normas de procedimiento administrativo que trascienden a la defensa del particular, los conceptos de impugnación son alegatos de derecho que contienen, la pretensión del actor. En el caso de que durante el proceso pudiera el actor desistirse de uno de ellos si le conviniera dándosele vista a la contraparte y no considerarse por eso, que estamos en presencia de un desistimiento de la acción, sino del desistimiento sólo de uno de los alegatos.

Asimismo, el afectado debe adjuntar a la demanda:

- Copias de traslado para las partes involucradas;
- Los documentos que acrediten su personalidad;
- El documento en que conste el acto impugnado;
- Constancia de la notificación del acto impugnado, en su caso;
- El cuestionario, firmado por el actor, que debe desahogar el perito;
- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial; y
- Las pruebas documentales que ofrezca.

Mencionaré algunos requisitos para la ampliación de la demanda:

- Cuando se impugne una resolución negativa ficta.
- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- En los casos previstos por el artículo 209 Bis, que son los que impugnan la notificación.
- Cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215, sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Estos son los únicos casos de ampliación y en su caso que pudiera confundirse con ello es aquél en donde ya presentada la demanda dentro de los 45 días que tiene para hacerlo, presenta un escrito aclaratorio, de ampliación inclusive, éste no es o no debe tomarse como ampliación de demanda, sino como la misma demanda suponiendo que haya sido presentada aún en tiempo.

CONTESTACION A LA DEMANDA

Como lo expresan los artículos 212, 213, 214 y 215 del Código Fiscal de la Federación, son relativos al plazo para la contestación de la demanda,

documentos que se deben de anexar en la contestación y las reglas relativas a dicha contestación; como se indica a continuación:

“Artículo 212.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste **dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.** El plazo para contestar la ampliación de la 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 a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.”

“Artículo 213.- El demandado en su contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. 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 apoya su demanda.
- III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresado que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurriendo, según sea el caso.
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- V. Las pruebas que ofrezca.

“Artículo 214.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

- I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- V. (DEROGADA)

VI. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.”

“Artículo 215.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.”

El demandado puede asumir ciertas actitudes al contestar la demanda, ya sea que decida contestarla o no contestarla. Al momento de contestarla la demanda la autoridad, puede asumir como ya lo mencionamos varias actitudes, en primer lugar el allanamiento, la confesión, el reconocimiento, las excepciones y defensas.

El allanamiento lo puede formular la autoridad reconociendo los hechos, aceptando el derecho de la actora y aceptando que se emita la resolución correspondiente, la sentencia por parte de la sala, anulando el acto impugnado.

Principios del allanamiento :

- Constituye un acto de disposición de derechos.
- Siempre será expreso.
- No puede estar sujeto a plazo o condición.
- Producido el allanamiento puede dictarse sentencia.

- El allanamiento se encuentra establecido en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

La confesión es la admisión de que determinados hechos afirmados por el actor en su demanda son ciertos, aunque el demandado admite que los hechos son ciertos, puede discutir la aplicabilidad de los preceptos jurídicos. Se otorga valor probatorio a la confesión expresa de las partes, la confesión se encuentra establecida en los artículos 213 fracción III y 234 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

El reconocimiento constituye una manifestación de la voluntad razonada acerca de los argumentos y el derecho expresados por el actor. El reconocimiento se encuentra previsto en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, cuando la autoridad procede a revocar la resolución impugnada.

Las excepciones y defensas es otra forma activa que puede adoptar el demandado, es la de resistirse a las pretensiones del actor, ya sea objetando los fundamentos en que se apoya la demanda, negando los derechos que se le imputan, o en su caso atacando la integración de la relación procesal. Hay dos clases de excepciones que maneja la doctrina, las excepciones dilatorias y perentorias, sin embargo el Código Fiscal de la Federación no prevé esta situación, las excepciones dilatorias, son aquellas que van a retardar la resolución, la resolución del conflicto, y éstas son todas aquellas que se consideran como incidentes de previo y especial pronunciamiento; y las excepciones perentorias son aquellas que tienden a determinar si no tiene razón el actor y, se emita una resolución definitiva, una sentencia definitiva, en cuanto al fondo, normalmente estas excepciones hacen referencia a los conceptos de impugnación hechos valer por el actor, refiriéndonos a que los argumentos o conceptos de impugnación resultan infundados o resultan inoperantes, o bien, son insuficientes para lograr la anulación de la resolución

administrativa, como lo pretende el actor. Las excepciones se encuentran establecidas en el artículo 213 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

Dentro de la defensa o dentro de los aspectos que asume la demandada en la contestación, está la defensa propiamente dicha, que también puede confundirse con las excepciones perentorias, debe de tomar en consideración la autoridad en cada uno de sus aspectos, debe controvertir la autoridad al momento de contestar la demanda, cada uno de los conceptos de impugnación hechos valer por el actor en la demanda, debe precisar que, por ejemplo, no tiene razón la actora, en la presentación de la demanda, no le asiste la razón, el derecho no es como lo está planteando la actora, no debe entenderse o interpretarse la ley, como lo está haciendo la actora en su demanda, sino de una manera diferente, o bien los hechos no sucedieron como lo está planteando el actor, o consideraciones que demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. Se establece en el artículo 213 fracciones III y IV del Código Fiscal de la Federación.

También hay ocasiones en donde la actora o la autoridad en la contestación no se refiere a los hechos de manera expresa, también en este supuesto, se consideran como ciertos los hechos; habrá que tomarlos en consideración, tomándose en cuenta al momento de emitir la sentencia correspondiente. Por otra parte, también tenemos el caso en donde la autoridad al momento, no contesta la demanda, asume una actitud de indiferencia, que se considera contumacia o que actúa en rebeldía.

La contumacia no es una figura aplicable en forma exclusiva al demandado, ni tampoco se produce sólo por la falta del escrito de contestación de demanda del actor, si no también puede ser que no ejerciten en tiempo oportuno sus facultades o derechos procesales o no cumplan con lo mandatos del juez.

Los efectos de la contumacia de acuerdo con los artículos 212 y 233 del Código Fiscal de la Federación son:

Presumir ciertos los hechos que el actor le imputa de manera expresa, salvo prueba en contrario o por hechos notorios que resultan desvirtuados en los casos siguientes:

- Cuando no se conteste la demanda dentro del termino legal.
- Cuando en la contestación de la demanda no se refiera concretamente a los hechos que se le imputen expresamente.
- Cuando sin causa la autoridad no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar lo hechos que le imputa.

La ampliación de demanda, dada su naturaleza del juicio contencioso administrativo, existe la posibilidad de que el particular amplíe su demanda cuando se presente alguno de los supuestos previstos por la ley, ello a efecto de no dejarlo en estado de indefensión, tales supuestos se encuentran previstos en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación. Dicha ampliación se podrá hacer dentro de los veinte días siguientes a aquél que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación.

En virtud del principio de igualdad procesal, la autoridad se encuentra en posibilidad de formular su contestación a la ampliación de la demanda formulada por la actora, para lo cuál deberá someterse a las disposiciones previstas a la contestación a la demanda, esto es, las previstas en los artículos 212 al 216 del Código Fiscal de la Federación.

INCIDENTES

Del latín incidere, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse. Procesalmente, los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.³²

Así, el incidente es la cuestión que se promueve en un juicio, distinta del asunto principal pero relacionada con él, que se tramita por separado, a veces sin suspender el curso del proceso y otras suspendiéndolo, y que se resuelve a través de una sentencia interlocutoria.

Los incidentes son de previo en cuanto impiden que el juicio siga su curso, mientras no se resuelvan, por referirse a presupuestos procesales que no cumplirse ocasionan la invalidez del proceso.

Son de especial pronunciamiento, porque se resuelven mediante una sentencia interlocutoria que únicamente concierne al incidente de que se trate y no por la sentencia definitiva en la que se deciden las cuestiones litigiosas.

"Artículo 217.- En el juicio contencioso administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

I. La incompetencia en razón del territorio.

II. El de acumulación de autos.

III. El de nulidad de notificaciones.

IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.

V. La recusación por causa de impedimento."

³² PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, 7 Edición, México 1973. Págs. 103. 104

El incidente de incompetencia en razón del territorio, se regula en el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación y opera conforme a los lineamientos que a continuación se señalan:

☞ Cuando ante una de las salas regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos.

☞ Recibido el expediente por la sala requerida, decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

☞ Si la sala regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

☞ Recibidos los autos, el Presidente del Tribunal los someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cuál sala regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada, a las salas y a las partes, y remita los autos a la que sea declarada competente.

☞ Cuando una sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente, a fin de que se someta el asunto a conocimiento del Pleno del Tribunal. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la sala regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno.

El incidente de acumulación de autos; su procedencia se regula en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación. Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

-  Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
-  Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.
-  Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

Es preciso tener en cuenta lo previsto en el artículo 223 del Código Fiscal de la Federación, que establece la nulidad de las notificaciones, procede en los siguientes casos:

-  Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.
-  Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.
-  Si se declara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

Atento a lo dispuesto por el artículo 224 del Código Tributario Federal, se da el incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

I. Se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.

II. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso.

El último incidente de previo y especial pronunciamiento establecido en el Código Fiscal de la Federación, establece:

"Artículo 225.- Las partes podrán recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estén en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 204 de este Código."

PRUEBAS

La palabra prueba viene del vocablo latín *probo*, bueno, honesto y probandum, recomendar, aprobar, experimentar, patentizar, hacer fe.

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano La prueba "es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso". En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes.

En el capítulo VII, de los artículos 230 al 234 del Código Fiscal de la Federación, se regula todo lo relacionado con la admisión, desahogo y valorización de las pruebas.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión

de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Si se trata de pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia.

El Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuya supletoriedad es definitiva en los juicios que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reconocen como medios de prueba, los siguientes:

1. Confesional (sólo de particulares)
2. Documental pública.
3. Documental privada.
4. Pericial.
5. Reconocimiento o inspección ocular.
6. Testimonial.
7. Fotografías, escritos, notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
8. Presuncional.

La confesión puede ser expresa o tácita: expresa, la que se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto procesal, tácita, la que se presume en los casos señalados por el artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles

La confesional juega un papel muy importante, en el juicio contencioso administrativo, fundamentalmente, porque también se presenta con mucha frecuencia. La confesional como ya se mencionó puede ser expresa o tácita, en este caso la expresa se da con mucha frecuencia en el caso de las autoridades, al formular la contestación de demanda, en este caso las autoridades aceptan, confiesan o se allanan, que no es lo mismo exactamente, a que puede ser, ciertos

hechos o a las pretensiones de la contraparte; y la tácita, se deriva de lo manifestado por una de las partes.

Los documentos públicos son aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, sellos, firmas u otros signos exteriores.

Los documentos privados son todos aquellos que no tienen el carácter de públicos, es decir, los que provienen de personas común y corrientes, no de autoridades, no de personas que tengan fe pública, sino simplemente de aquellas personas privadas, de carácter privado.

La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley. De acuerdo al artículo 231 del Código Fiscal de la Federación nos dice:

“La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

I. En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II. El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III. En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.”

El reconocimiento o inspección judicial puede practicarse, a petición de parte o por disposición del tribunal, con oportuna citación, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos técnicos especiales (artículo 161 Código Federal de Procedimientos Civiles).

La testimonial se hace con todos lo que tengan conocimientos de los hechos que las partes deben probar; están obligados a declarar como testigos (artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles). El Código Fiscal de la Federación nos dice:

“Artículo 232.- Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.”

Otros elementos de prueba que se utilizan para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, consisten en: fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Las presunciones son las que establece expresamente la ley y, las que se deducen de hechos comprobados.

En el juicio contencioso administrativo son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional a cargo de las autoridades, y la petición de informes, con la salvedad que ya hemos visto; además, dichas probanzas pueden ofrecerse tanto por la parte actora, como por las autoridades y el tercero interesado.

Las pruebas se ofrecen y se exhiben desde el escrito inicial de demanda; tratándose de la prueba pericial y testimonial, debe acompañarse el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante y el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.

Si las pruebas documentales se ofrecen pero no se exhiben, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 209, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el magistrado instructor requerirá al promoverte para que las presente dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto de requerimiento, si tal requerimiento no es desahogado en tiempo y forma, las probanzas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando del resultado de las pruebas desahogadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no fuere posible llegar al conocimiento para la

verdad legal, la siguiente tesis les da a las Salas la libertad para mejor proveer; que a continuación se duplica:

Sexta Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Apéndice de 1995 Tomo: Tomo III, Parte SCJN Tesis: 523 Página: 378

“PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER. FACULTAD DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION PARA ORDENARLAS. NO IMPLICA UN DERECHO PROCESAL DE LAS PARTES. El artículo 196, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, establece: “Las Salas gozarán de la más amplia libertad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos y para pedir la exhibición de cualquier documento”. Dados los términos de este precepto, debe estimarse que el mismo consagra una facultad propia del Tribunal, y de ninguna manera un derecho procesal de las partes.”

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones, enunciadas por el artículo 234:

↳ Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

↳ El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala.

CIERRE DE LA INSTRUCIÓN

Este tema requiere de un título expreso porque se trata de una situación jurídica que se presenta una vez que se ha integrado el expediente, cuando ya no existe ninguna diligencia que llevar a cabo; se han resuelto todos los incidentes que se presenten; se hayan desahogado las pruebas ofrecidas, se hayan o no formulado alegatos, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación en vigor, y opera automáticamente sin necesidad de un acuerdo que declare cerrada la instrucción³³

³³ PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo Pág. 312

“Artículo 235. - *El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.*

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.”

Antes de cerrar la instrucción y una vez diligenciado todo, se tiene que conceder el término a las partes para formular alegatos, toda vez que si no se les concede, se les estaría dejando en estado de indefensión, además de que se estaría cometiendo una violación procesal que tarde o temprano se tendrá que regularizar.

Los alegatos en el juicio contencioso administrativo permiten resumir, razonar, sintetizar y, aun sistematizar los argumentos más importantes vertidos en la demanda y en la ampliación, reiterar los fundamentos y motivos de las acciones y excepciones, así como lo administrado o probado en el desahogo de las diversas probanzas, para hacer notar al juzgador lo probado en juicio, pero sin introducir ningún elemento nuevo.

Es importante hacer mención de lo que nos hacen patente Cornú y Castro, de que *“ Los alegatos no constituyen otra instancia dentro del procedimiento sino sólo un medio por el cual las partes pueden argumentar lo que a su derecho convenga, tratando de desvirtuar los cuestionamientos u observaciones formuladas por su contraparte”*.³⁴

³⁴ CORNU GOMEZ, Luis y CASTRO HERNANDEZ, Miguel. Citados por Luis Raúl Díaz González. Medios de Defensa Fiscal, Sicco. México 1998. Pág 67.

SENTENCIA

La sentencia es la resolución de la autoridad juzgadora, o sea, la última palabra de la misma en torno al juicio; **con ella se pone fin al proceso.**

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano la sentencia es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.

Desde el punto de vista material, la sentencia significa la formulación de un razonamiento manifestado en un juicio, es decir, su contenido es un silogismo lógico que se estructura con una premisa mayor, conformada por la disposición general y abstracta aplicable, una premisa menor, identificada por los hechos particulares y concretos que revelan la controversia, una conclusión en la que sintetiza la decisión que pronuncia el tribunal.

Se puede decir de lo anterior, que la sentencia es el acto procesal de decisión del órgano jurisdiccional competente, constante en un documento, en que resuelve de manera definitiva una controversia, estimando fundada o no la pretensión deducida en juicio al haberse acreditado, críticamente, que los hechos guardan conformidad con el derecho aplicable.

A continuación se mencionan los principales criterios de clasificación de la sentencias, que son los siguientes:

- 1.- Si resuelven el juicio principal o un incidente, se clasifican en "definitivas" e "interlocutorias".
- 2.- Si atienden al éxito o fracaso de la pretensión deducida; esta se clasifica en sentencias "estimatorias" o desestimatorias", según declaren fundada o no la citada pretensión.
- 3.- Si contemplan el fondo del asunto o cuestiones previas o posteriores a lo resuelto; este criterio permite diferencias a las sentencias "de conocimiento" de

fondo de la cuestión, de las sentencias “de ejecución” y de aquellas que se ocupan “de cuestiones precautorias o cautelares”.

4.- Si atienden a la naturaleza de la pretensión plantada en el juicio. Conforme a este criterio se distinguen las sentencias declarativas, de condena o constitutivas.

Las “sentencias declarativas” son las que tienen por objeto la mera o pura declaración de la existencia de un derecho o de una situación jurídica. Esto lo podemos apreciar en la siguiente tesis aislada:

Sexta Epoca, Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Cuarta Parte, XXII. Página: 359.

“SENTENCIAS DECLARATIVAS. SU CONCEPTO. Por sentencias declarativas ordinariamente se entiende aquéllas que tienen por objeto la pura declaración de la existencia o inexistencia de un derecho, sin que vayan más allá de esa declaración, pero en todas ellas se encuentra como elemento esencial, el que se estudia y resuelve el mérito o fondo de la cuestión, de la misma manera que se hace en los otros tipos de sentencias.

Amparo directo 1679/58. Adela Rodríguez de Arenas. 20 de abril de 1959. 5 votos. Ponente: Gabriel García Rojas.

Tesis relacionada con jurisprudencia 272/85”

Las “sentencias de condena” contienen una orden o mandato que debe ser cumplido por el destinatario; el tribunal prescribe una conducta que debe ser seguida por el obligado; con lleva una obligación de cualquiera de sus tres tipos, es decir, de dar, hacer o no hacer.

La condena consiste, normalmente, en imponer al obligado el cumplimiento de la presentación; encomendarle a que se abstenga de realizar los actos que se le prohíben o en deshacer lo que haya realizado.

Las “sentencias constitutivas” están caracterizadas por una orden, de manera que al emitirse, se origina una situación jurídica distinta a la preexistente; lo que se constituye es precisamente un estado o situación diferente al que existía

en las relaciones entre las partes al momento de presentarse la demanda en juicio.

Existen diferencias entre las sentencias declarativas y las sentencias de condena, que a continuación se mencionan:

↳ “La sentencia declarativa, produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena, además de este efecto produce el de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.

↳ En la sentencia declarativa, la pretensión del demandante sólo es declarada como existente; en la sentencia de condena, se declara cómo debe satisfacerse dicha pretensión.

↳ La sentencia declarativa; afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena, comprueba un derecho que además debe ser satisfecho.

↳ La sentencia declarativa, afirma sólo el derecho; la sentencia de condena, afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho.

↳ De la sentencia declarativa, no puede derivarse una ejecución forzosa; la sentencia de condena, puede dar lugar a una ejecución forzosa.

↳ La sentencia declarativa, es un puro juicio lógico; la sentencia de condena, es un juicio lógico más un acto de voluntad.³⁵

El Código Fiscal de la Federación indica los sentidos legales que puede alcanzar una sentencia:

 **Reconocer la validez de la resolución impugnada, o sea ratificar la validez del acto o resolución de autoridad.**

³⁵ SANCHEZ HERNÁNDEZ. Mayolo G. Tomo II. Págs. 1159 y 1160.

 **Declarar la nulidad de la resolución impugnada, o sea desconocer la validez del acto o resolución de autoridad.**

 **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, o sea que es un tipo de **sentencia relativa** toda vez que se resuelve para reciclar el acto o resolución de autoridad.*

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

La sentencia se deberá pronunciar por unanimidad o por mayoría de votos de los tres magistrados integrantes de la sala dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto estableció la Jurisprudencia para determinar que las sentencias dictadas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son de carácter declarativo y para hacerlas exigibles es procedente interponer el amparo:

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Tercera Parte, LIV. Página: 48.

“TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo. En consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma inmediata, la ejecución forzosa. Por lo cual, y atendiendo a que dicho órgano carece de la facultad de imperio, pues no puede emplear medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se desenvuelva al proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual obligación es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se

* DIEP DIEP. Daniel y DIEP HERRÁN, María del Carmen. Defensa Fiscal –Tratado Teórico-Práctico. México, 2001. Pág. 340.

deja de cumplir, el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el cumplimiento de la sentencia que pronunció el Tribunal contencioso administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo, ya que tal incumplimiento importa la infracción de los artículos 14 y 16 de la Carta Federal, y el mismo no puede impugnarse por medio de ningún recurso, o procedimiento que de modo expreso prevea el Código Fiscal.

Volumen XXXVI, Tercera Parte, Pág. 69.
Amparo en revisión 1697/60. Rodolfo L. Flores. 5 votos.

Volumen XXXVII, Tercera Parte, Págs. 13 y 125.
Amparo en revisión 1695/60. Juan B. Carranza. 5 votos.

Volumen XXXIX, Tercera Parte. Págs. 77 y 79.
Amparo en revisión 1646/60. Andrés G. Rebollar. 5 votos.

Volumen XLV, Tercera Parte, Pág. 163.
Amparo en revisión 8126/59. Compañía Minera Asarco, S. A. 5 votos.

Volumen XLVII, Tercera Parte, Pág. 67.
Amparo en revisión 2799/60. Sóstenes González Tijerina. 5 votos.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, Primera Parte, tesis 568, página 410.”

4.2 EL ARTÍCULO 237 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

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.

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.

- ☞ Podrán invocarse hechos notorios.

- ☞ Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

- ☞ Declarada 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.

- ☞ La Juzgadora podrá corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados

- ☞ La Sala actuante podrá 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.

- ☞ La Sala sentenciadora, no podrá cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

- ☞ Tratándose de 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.

☞ Las 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.

Tenemos que de todas las exigencias legales mencionadas se desprende que las sentencias, invariablemente, deben respetar el *principio de congruencia*, tanto en su aspecto interno como externo.

Resulta necesario invocar Jurisprudencia, que hace referencia al principio de congruencia de las sentencias en los términos del rubro y síntesis que a continuación se transcriben:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tomo: Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia TCC

Tesis: 97

Página: 170

Genealogía: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, JUNIO DE 2001, PÁGINA 634, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.13 A J/2

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, EXCEPCIONAL, CONTEMPLADO EN EL ARTICULO 237 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Atento al principio de congruencia consagrado en el numeral 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias deben reflejar el examen de todos y cada uno de los puntos controvertidos en el juicio de nulidad; sin embargo, esa exigencia no debe conducir al extremo de declarar fundada una revisión fiscal para el efecto de que la Sala analice un argumento ineficaz que evidentemente no trascenderá en el resultado del fallo, pues ello, aunque pudiese consistir en una violación de naturaleza procesal, se traduciría en una seria afectación a la garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17 constitucional al retrasar innecesariamente la solución definitiva del asunto.

DECIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Novena Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo VI, Agosto de 1997

SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA.

El principio de congruencia que debe regir en toda sentencia estriba en que ésta debe dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formulada por las partes, y en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna. En la especie, la incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna, puesto que se señalan concretamente las partes de la sentencia de segunda instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmándose que mientras en una parte se tuvo por no acreditada la personalidad del demandado y, por consiguiente, se declararon insubsistentes todas las promociones presentadas en el procedimiento por dicha parte, en otro aspecto de la propia sentencia se analiza y concede valor probatorio a pruebas que específicamente fueron ofrecidas y, por ende, presentadas por dicha persona; luego, esto constituye una infracción al principio de congruencia que debe regir en toda sentencia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 261/97. Gabriel Azcárraga García. 5 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gonzalo Hernández Cervantes. Secretaria: Ma. Del Rosario Alemán Mundo.

Por último, sólo resta mencionar que si la sentencia definitiva que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver un juicio de responsabilidad de servidores públicos es desfavorable para el servidor público, éste puede hacer valer el amparo directo en términos de los artículos 44, 46 y 158 de la ley de Amparo; y si resulta desfavorable la sentencia definitiva para la autoridad, ésta puede interponer el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación. Los dos medios de defensa deben promoverse en un plazo de 15 días hábiles, ante la autoridad responsable, quien los remitirá al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Turno junto con el expediente original relativo al juicio de nulidad para que emita la ejecutoria que en derecho corresponda.

4.3 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 237 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN RELACION A LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

La suplencia de la queja se puede caracterizar como el conjunto de atribuciones que se confieren al juez del amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil, incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba.

Esta institución pertenece al género del principio iura novit curia, es decir, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen, y se introdujo en el texto original de la fracción II del artículo 107 de la Constitución de 1917 con el propósito de corregir los excesos del diverso principio de "estricto derecho", que implica, por el contrario, que el juez del amparo debía sujetarse estrictamente a los términos de la demanda sin poder ampliar ni suplir nada de ella, particularmente tratándose de la impugnación de las sentencia dictadas en materia civil, como posteriormente se estableció de manera expresa en el artículo 79 de la Ley de Amparo de 1936, de acuerdo con los lineamientos del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

Sabemos que en otras materias existe la suplencia de la queja y al respecto se mencionarán los siguientes criterios, los cuales se citan independientemente de que se traten de otras materias, ya que lo que se pretende es tener un enfoque jurisdiccional de lo que es la suplencia de la queja deficiente:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI. Septiembre de 2002

Tesis: 2a. CXI/2002

Página: 351

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. PARA QUE PROCEDA BASTA CON QUE EL PROMOVENTE DEL AMPARO SE OSTENTE COMO BENEFICIARIO DE UN TRABAJADOR PROTEGIDO POR LA SEGURIDAD SOCIAL. Si el juicio de amparo es promovido por una persona que se ostenta como beneficiaria de un trabajador protegido por la seguridad social, resulta procedente suplir la queja deficiente con base en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en primer lugar, porque ante la duda de que aquélla tenga o no derecho a alguno de los beneficios que establece dicho régimen, el rechazo de la suplencia equivaldría a prejuzgar que no lo tiene, con lo que se renuncia de antemano a la posibilidad de descubrir la verdad jurídica y, en segundo, porque un beneficiario del trabajador se asimila a éste para efectos de la mencionada disposición.

Amparo directo en revisión 976/2002. María Teresa Montesinos Cancino. 9 de agosto de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Abril de 2002

Tesis: 2a. XLVIII/2002

Página: 590

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE LA RELACIÓN QUE TIENEN CON EL ESTADO NO ES DE NATURALEZA LABORAL, SINO ADMINISTRATIVA. El artículo 76 bis, fracción IV, de la Ley de Amparo señala que las autoridades que conozcan del juicio de amparo en materia laboral deberán suplir la queja deficiente en los conceptos de violación de la demanda y en los agravios sólo cuando se trate de la parte obrera. En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, que la relación Estado-empleado en el caso de los militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y del personal del servicio exterior es de naturaleza administrativa, se concluye que la suplencia prevista en la citada fracción no opera tratándose de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, pues aun cuando el acto reclamado emana de un tribunal burocrático, el vínculo existente entre aquéllos y el Estado no es de carácter laboral, sino administrativo.

Amparo directo en revisión 656/2001. Jesús Sotomayor Sandoval. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador

Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo en revisión 289/2001. Elder Balboa Valdivia. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Verónica Nava Ramírez.

Novena Época

Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Octubre de 2001

Tesis: I.6o.T. J/40

Página: 1033

Antes de abordar el estudio que se propone en este trabajo de investigación, resulta conveniente reflexionar que se hace necesario, que al igual que en otras ciencias jurídicas de nuestro sistema jurídico mexicano como la penal, laboral y la agraria, también en materia de responsabilidad de los servidores públicos exista la suplencia en la queja deficiente, lo anterior es así, toda vez que cuando la Contraloría Interna de alguna dependencia inicia el procedimiento administrativo disciplinario, lo hace poniendo en funcionamiento una serie de recursos humanos administrativos y económicos que ponen en desventaja al servidor público, quien tiene que defenderse contra viento y marea de todas las irregularidades que dicha contraloría interna le pueda atribuir, fabricar o inventar, aprovechándose precisamente de todo ese cúmulo de recursos que tiene a su alcance y que por ende, impide que el servidor público pueda ponerse en un nivel de igualdad ante tales recursos.

Lo anterior tiene su razón de ser en los casos, que con motivo del cambio de un titular de una dependencia o del cambio de gabinete de una administración, o la designación del titular del poder ejecutivo federal, se solicita la renuncia masiva de servidores públicos de alto, medio o bajo rango, sin importar la experiencia o antigüedad que éstos reflejen en los puestos administrativos que tienen encomendados y que ante la negativa de presentar la renuncia se acude a los procedimientos administrativos disciplinarios con la finalidad de ejercer y crear

medios de presión coactivos y psicológicos a través de los cuales orillan al servidor público a dejar sus empleos, razón por la cual se considera necesario y urgente que un Tribunal Administrativo Federal dotado de plena jurisdicción tenga la facultad de examinar cuidadosa y técnicamente si la irregularidad que se le está atribuyendo a un servidor público se encuentra ajustada a derecho.

Es por ello que con la presente propuesta se hace necesaria la reforma al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, que en la actualidad no permite la suplencia de la queja deficiente en tratándose de los conceptos de violación que expresan los actores en los juicios de nulidad, sin perder de vista la excepción establecida en el artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en el cual se establece la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad que dicta la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

En efecto, el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en el que se establece la excepción a la regla general en el sentido de que en materia fiscal y administrativa no existe la suplencia de la queja deficiente, señala lo siguiente:

“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 de dejar 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.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Sin embargo, se considera que dicha excepción a la regla general no es suficiente en tratándose de la materia de responsabilidad de los servidores públicos, porque es evidente que existen vicios de procedimiento y de forma en las resoluciones definitivas que sancionan a éstos y que no se refieren a la competencia de la autoridad ni a la ausencia total de fundamentación y motivación; por lo tanto, se insiste, se hace necesaria una reforma al artículo 237 del Código fiscal de la Federación para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenga facultades para suplir la deficiencia de la queja en sus conceptos de impugnación, pues sólo así se considera que se logra una igualdad entre los servidores públicos y el Estado como órgano represor y determinador de las irregularidades administrativas cometidas por éstos.

Por último, no se pasa por desapercibido que también existen servidores públicos que no merecen serlo y que requieren que se aplique todo el peso de la ley; sin embargo, por ello se considera que la reforma al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en cuanto a que en materia de responsabilidad de servidores públicos debe existir la suplencia de la queja deficiente lo constituye el que se le otorgue una facultad **discrecional al Tribunal para que éste analice**

conforme a su criterio en qué casos debe prevalecer a favor del actor dicha suplencia de la queja deficiente.

En razón de lo anterior se propone necesaria la reforma al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, para quedar de la manera siguiente:

TEXTO VIGENTE ACTUAL EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

“Artículo 237.- 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 aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

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.

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA QUE LA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SUPLA LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Artículo 237.- 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 aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

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.

(R) En tratándose de actos o resoluciones impugnadas ante el Tribunal, en términos de los artículos 25 y 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicho Tribunal podrá suplir la deficiencia de la queja que advierta en los conceptos de impugnación expresados por los servidores públicos en su calidad de parte actora.

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.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 21 de febrero de 1940, era una ley en la que no existía una diferencia entre las materias penal y administrativa, con procedimientos netamente penales, en los cuales se establecía expresamente la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Penales.

SEGUNDA.- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 4 de enero de 1980, es muy similar a la de 1940, sus procedimientos son igualmente de naturaleza penal y en ellos se establece la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Penales. Los cambios más importantes que tuvo esta ley, en relación con la anterior, se presentaron en los temas relativos al juicio político y al enriquecimiento inexplicable.

TERCERA.- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1982, surge como consecuencia del programa de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, "La Renovación Moral de la Sociedad", el cual inicia con las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos. Esta ley elimina la tradicional diferencia entre funcionarios y establece que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel y jerarquía en el servicio público tendrá el carácter de "servidor público".

CUARTA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentra en vigor desde el 13 de marzo de 2002. Esta nueva ley es muy parecida a la de 1982; la diferencia sería que esta ley ya no contempla el juicio político.

QUINTA.- Este ordenamiento jurídico establece en su artículo 7 un catálogo de conducta o código de ética, al cual deben sujetarse los servidores públicos, quienes al no observarlo se hacen acreedores a cualquiera de las sanciones previstas en el catálogo de las mismas que la propia ley establece en su artículo 13.

SEXTA.- Hemos visto que cuando un servidor público incumple con las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se le da inicio al procedimiento administrativo disciplinario, esto con la finalidad de que dicho servidor cumpla con las sanciones que le son impuestas, muchas veces el servidor cumple con dicha sanción, pero en ocasiones no esta de acuerdo con la resolución, es así que tiene el derecho de combatirla, a través de dos formas; interponer en un plazo de quince días hábiles el recurso de revocación ante la autoridad que dictó dicha resolución o promover el juicio de nulidad directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un plazo de cuarenta y cinco días.

SEPTIMA.- La fase más importante del procedimiento administrativo de responsabilidades es la audiencia de ley, a la que deben ser citados los servidores públicos con el carácter de presuntos responsables mediante un citatorio, porque es dicha audiencia donde el servidor público debe ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga con la finalidad de desvirtuar la irregularidad que se le atribuye.

OCTAVA.- Los servidores públicos que incumplen con sus deberes en el empleo que tienen encomendados no solamente pueden cometer faltas administrativas sino también ilícitos de carácter penal, los cuales serán sancionados en el ámbito penal.

NOVENA.- Los procedimientos administrativos disciplinarios en ocasiones son utilizados como medios o instrumentos de presión por parte de los Órganos del estado con la finalidad de conseguir la renuncia de servidores públicos que se niegan a presentar su renuncia cuando existe cambio de directivos en las dependencias o entidades a las cuales pertenecen.

DÉCIMA.- Urge la necesidad de que se reforme el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, para que al momento de dictar sentencia las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios de nulidad en materia de responsabilidad de servidores públicos, suplan la deficiencia de la queja, con la finalidad de lograr una revisión del procedimiento administrativo disciplinario más justa y equilibrada. Lo anterior con la finalidad de lograr un equilibrio procesal en las partes y lograr una revisión justa del acto impugnado, porque el estado cuando sanciona a un servidor público lo hace utilizando todos los recursos económicos y humanos para sancionar al servidor público.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. REGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
2. BURGOA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1989.
3. CARDENAS, Raúl F. RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Editorial Porrúa, S.A., México 1982.
4. CARRASCO HIARTE, Hugo. LECCIONES DE PRÁCTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL. Colección de Textos Universitarios.
5. CASTELAZO, José R. REGIMEN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México 1987.
6. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2001.
7. FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Decimaséptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.
8. FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Trigésima segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
9. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Trigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985.
10. GONZALEZ JIMENEZ, Arturo. COMENTARIOS A LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Primera Edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2004.
11. JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
12. LANZ CÁRDENAS, José. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1987.