



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA
CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA”**



QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

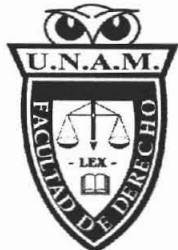
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIGUEL RICARDO AGUIRRE BARROSO

ASESOR DE TESIS:

LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2005

m 350423

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 26 de octubre de 2005



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, AGUIRRE BARROSO MIGUEL RICARDO con numero de cuenta 9427914-4 ha elaborado la tesis denominada "EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA " bajo la dirección del Lic. Horacio Castellanos Coutiño y las recomendaciones de este Seminario.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.


Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario


PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONTRALORÍA INTERNA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Índice	I
CAPITULO 1.MARCO CONCEPTUAL	
1.1 Generalidades	1
1.2 Concepto y Definición de Contraloría Interna y de Órgano Interno de Control, así como la diferencia entre ambos términos	18
1.3 Concepto y definición de Servidor Público.	24
1.4 Concepto y definición de Funcionario Público.	31
1.5 Concepto y definición de Empleado Público.	34
1.6 Concepto y definición de Trabajador y Trabajador eventual (Prestador de Servicios por Honorarios).	40
1.7 Diferencia entre Servidor Público, Funcionario, Empleado y Trabajador.	42
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO.	44
2.1 Secretaría de la Función Pública (SFP) (Antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) (SECODAM), y su régimen jurídico.	45
2.2 Régimen Jurídico de las Contralorías Internas.	66
2.3 Tipos de responsabilidad	68
a) Responsabilidad Política	70
b) Responsabilidad Penal	73
c) Responsabilidad Civil	79
d) Responsabilidad Administrativa	83
2.4 Concepto y Definición de Procedimiento Administrativo de Responsabilidades	91
CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES	101
3.1 ¿Qué es el Servicio de Administración Tributaria?	102
3.2 Objetivo del Servicio de Administración Tributaria	103

3.3 Funciones del Servicio de Administración Tributaria	104
3.4 Integración del Servicio de Administración Tributaria	105
3.5 El cambio no afectara los asuntos en trámite	107
3.6 Servicio Fiscal de Carrera	108
3.7 Regulación de los tipos de procedimiento que indica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	109
3.8 Procedimiento de Investigación en el Órgano Interno de Control	111
3.9 El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades en la Contraloría Interna	126
3.10 Diferencias en el procedimiento seguido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el seguido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	133
3.11 Los tipos de sanciones administrativas reguladas en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	138
3.12 Elementos que se toman en cuenta para sancionar	149
3.13 Auto de Cierre, auto de improcedencia y auto de archivo.	152
CAPÍTULO 4. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y/O RECURSOS	
ADMINISTRATIVOS	154
4.1 Medios de Impugnación	155
4.2 Prescripción	166
PROPUESTA	170
CONCLUSIONES	173
BIBLIOGRAFÍA	176
LEGISLACIÓN CONSULTADA	178
JURISPRUDENCIAS	181
DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS CONSULTADAS	183
PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS	183

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se desarrolla lo referente al procedimiento administrativo de responsabilidades en el Servicio de Administración Tributaria, es decir, la **responsabilidad administrativa**, siendo aquella en que incurren los servidores públicos que en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con alguna conducta que contravenga alguna de las obligaciones contenidas en el código de conducta administrativa que se establece en el artículo 47, en sus 24 fracciones, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en el artículo 8, en sus 24 fracciones, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (aplicable de acuerdo al artículo sexto transitorio), ya que, dichas fracciones, junto con el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene como propósito salvaguardar los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

Cabe mencionar que, con una sola conducta de una persona en su calidad de servidor público, se pueden desprender distintos tipos de responsabilidad, como: la responsabilidad penal, la responsabilidad civil, la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa, sin olvidarnos de las cuestiones laborales.

Es de precisarse, que el primer servidor público, es el Presidente de la República, pero en el caso de la responsabilidad administrativa existe únicamente para éste, la excepción de esta responsabilidad, ya que sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común, por lo que a todos los demás servidores públicos se les puede aplicar el procedimiento regulado en Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y/o Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta última aplicable de acuerdo al artículo sexto transitorio, para sancionarlo por la conducta

que haya infringido el Código de Conducta, ya que el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos define quienes serán los servidores públicos a los que se podrá aplicar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades-

Al respecto, el 31 de diciembre de 1982, se creó la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación, derivado de los despilfarros, negligencias, nepotismo, omisiones, deficiencias, actos que contravenían el Código de Conducta, pero a la vez desaparecía la Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo que en 1993, cambió de denominación a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que a partir del 10 de abril de 2003 se denominó cómo actualmente se llama Secretaría de la Función Pública.

Por lo que, encontramos que la materia de responsabilidad administrativa es de reciente creación, y que para su desarrollo a tenido muchas dificultades, desde que fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública, ya que en cada dependencia y entidad, de la Administración Pública Federal se encuentra un Órgano Interno de Control, que fiscaliza el actuar de los servidores públicos, así como llevar la vigilancia de la erogación de recursos del Estado, y de existir alguna irregularidad administrativa, cometida por un servidor público de la dependencia y/o entidad sea pueda sancionar desde un apercibimiento (público y privado), amonestación (público y privado), suspensión de tres a noventa días, destitución e inhabilitación, dependiendo de la conducta que haya cometido, lo anterior siempre y cuándo existan los elementos de convicción que acredite la probable responsabilidad administrativa de algún servidor público.

Además, encontramos que existen muchas deficiencias dentro de los Órganos Internos de Control, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya que encontramos como un ejemplo la diversidad de criterios, es decir, en un Órgano, se sanciona con amonestación pública, y en otro por una conducta

similar se suspende, por lo que encontramos que no es acorde, no olvidando que todo acto emitido por los Titulares de los Órganos Internos de Control, se trata de un actos de autoridad.

Encontramos que la Secretaría de la Función Pública, es la autoridad máxima en este rubro, además de ser el Órgano que tiene como función este tipo de procedimientos, es decir de tener esa función de autoridad investigadora y resolutora a la vez, y que mediante sus mecanismos lleva el control, dentro de los Órganos Internos de Control, que los faculta para poder llevar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, pero la propia Secretaría, en cualquier momento puede ejercer la facultad de atracción.

Es de suma importancia, señalar que el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, esta dividido en un etapa de investigación y otra etapa la de resolución, por lo que encontramos que la etapa de investigación la lleva a cabo el Área de Quejas, que es la que se allega de todos aquellos elementos para acreditar de presunta responsabilidad administrativa de algún servidor público y el Área de Responsabilidades es la que sanciona.

CAPÍTULO 1.

1.1 GENERALIDADES

En la Administración Pública Federal, a través del tiempo se han constituido con los años diversos grupos de poder, los que se han apoderado de nuestro sistema político, para crear importantes grupos dentro de la estructura gubernamental, mismos que están dentro de cualquiera de las reformas del estado, que son relevantes y los cuales se han constituido formando parte importante del Estado, los cuales vienen realizando diversos actos de corrupción en la Administración Pública Federal.

En la Administración Pública Federal se ha visto que los grupos de poder han invadido, a través del poder, lugares dentro del Estado¹, sin olvidar que se tiene un mal en nuestro sistema político, retomando el principio aristotélico de que el hombre es el lobo del hombre. Por ello, el Estado, se integra de tres elementos que son: Población, Territorio y Poder Político (Órganos de Gobierno), este último es el que nos interesa, para analizar el funcionamiento de las personas que lo integran, con las consecuencias que acarrearía su mal funcionamiento por la intención de obtener un beneficio personal, por lo que corresponde en el aspecto administrativo, así como su aplicación en el procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidades, desde su inicio hasta su resolución (sancionatoria o absoluta), tomando en cuenta los medios de impugnación que pudiera impugnar(interponer) el servidor público sancionado.

¹ Para Acosta Romero Miguel, en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, señala que en su opinión debe entenderse por Estado la organización política soberana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas...⁹ ed. Porrúa. México., 1990, Págs.60.

Como inicio vemos que en México no se ha alcanzado un verdadero sistema burocrático, por el que muchos funcionarios y/o servidores públicos se consideran intocables y, como consecuencia de ello, llegan a cometer muchos de los delitos que quedan impunes en ocasiones, por ser apoyados por personas que tienen poder político y económico, por lo que, se le permite que no se vaya más allá de una sanción mínima o absuelva, dentro de la investigación, al no encontrar los elementos suficientes que permitan acreditar su responsabilidad, evitando acabar con esta conducta que se reitera de manera cotidiana, por lo que, podemos encontrarnos que con una sola conducta, se podría sancionar a una persona, con varias responsabilidades.

El estudio de la Administración Pública Federal, en nuestro país, se da desde la independencia de México, teniendo como primera Constitución, la de Cádiz de 1812, misma que no se aplicó en nuestro país, por lo que, el primer documento que reguló y reunió los factores reales de poder como lo señala Fernando La Salle², fue la Constitución de Apatzingán, esto el 22 de octubre de 1814, en la que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia como medio para hacerla efectiva, señalando, que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación de la Ley, obligando a que los diputados, debían sujetarse al juicio de residencia en la administración pública, pudiendo ser acusados durante su encargo, por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos³.

El profesor Felipe Tena Ramírez⁴, en su obra nos menciona que:

² Lassalle, Ferdinand. ¿Que es una Constitución?, 13 ed., Editorial Colofón, S. A. 2002. México.

³ Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, 1800-1976, 20ª. ed. Porrúa, México, 1976. Pág. 32

⁴ Idem. Pág. 153.

“...El 1º de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 24 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos...”.

Derivado de los anterior, en dicha Constitución, no se reglamentó respecto a cómo sancionar a los servidores públicos o funcionarios públicos, por su corta vigencia, ya que, la situación que se presentaba en aquellos tiempos en el país. En el mes de abril de 1836, se aprobó la Constitución de '36, conocida como de las siete leyes, porque se dividía en siete estatutos, además de las circunstancias que en aquel momento se encontraba el país, con los partidos políticos, por un lado el liberal y por otro el conservador, sin contar con una organización política-social estable, que permitiera la tranquilidad y los combates del exterior, ya que todos los grupos querían estar en el poder y los que lo tenían no lo querían dejar.

El autor Patiño Camarena⁵, indica que en México en esa época, existían las revueltas internas constantes entre federalistas del Partido Liberal y Centralistas del Partido Conservador, sacudiendo al país hasta la separación de Texas, que se hizo en 1840, para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste, intentara establecer una monarquía constitucional.

⁵ Patiño Camarena Javier.- Transito del Constitucionalismo Individual y Liberal al constitucionalismo Social.- Obra Jurídica Mexicana.- Procuraduría General de la República Tomo II.- México 1985 Carpio Jorge.- La constitución Mexicana. U.N.A.M. 1973. Págs. 304-305.

La nueva constitución, preserva buena parte de los logros legislativos impulsados por los liberales, entre ellos se mencionan:

- La abolición de todo tipo de esclavitud
- La libertad de imprenta y de opinión
- La seguridad personal
- La inviolabilidad de la propiedad y el domicilio

No obstante, esta Constitución continuó el proyecto centralista y conservador de las Siete Leyes de 1833, e incluso, fue más allá al instituir un desmesurado derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 tuvieron vigencia hasta 1846, un poco más de tres años, durante la gestión del presidente José Joaquín Herrera y en el inicio de la guerra contra la intervención norteamericana.

En resumen las bases orgánicas se componen de 11 títulos y 202 artículos en los cuales se reitera:

- La independencia de la nación
- La organización en república centralista
- Abroga el supremo poder conservador
- Declara que el país profesa y protege la religión católica
- Concreta los derechos y obligaciones de los habitantes
- Divide el poder en ejecutivo, legislativo y judicial
- Instaaura la corte marcial compuesta por generales y letrados
- Crea un tribunal especial
- Establece el colegio electoral

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en su Título IV, regula la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, y en la Constitución de 1917 también en su Título IV, regula lo relativo a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, para dar una mejor visión, se presenta el siguiente cuadro comparativo, de las Constituciones referidas.

tomando en cuenta la reforma del 31 de diciembre de 1982, quedando como sigue:

Constitución de 1857	Constitución de 1917
<p>Título IV. De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos</p>	<p>Título IV. De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.</p>
<p>Art. 103.- Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos 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 delitos, fallas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (Reformado el 12 de noviembre de 1908)</p>	<p>ARTICULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, así como a los servidores del instituto federal electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p>
<p>Art. 104.- Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes. (Reformado 13 de noviembre de 1874 y el 6 de mayo de 1904)</p>	<p>El presidente de la republica, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.</p>
<p>Art. 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y sera puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal, y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe. (Reformado el 13 de noviembre de 1874)</p>	<p>Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.</p>
<p>Art. 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.</p>	<p>Las constituciones de los estados de la republica precisaran, en los mismos terminos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.</p>
<p>Art. 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.</p>	<p>ARTICULO 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p>
<p>Art. 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.</p>	<p>I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p>
	<p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor publico será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y</p>
	<p>III. se aplicaran sanciones administrativas a los</p>

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la cámara de diputados del congreso de la unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

ARTICULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político 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, 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 consejero 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 estas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como correspondía.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier

	<p>naturaleza en el servicio público.</p> <p>Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la cámara de senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpaado.</p> <p>Conociendo de la acusación la cámara de senadores, engida en jurado de sentencia, aplicara la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables</p> <p>ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al congreso de la unión, los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, los magistrados de la sala superior de tribunal electoral, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la asamblea del distrito federal, el jefe de gobierno del distrito federal, el procurador general de la republica y el procurador general de justicia del distrito federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general del instituto federal electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado</p> <p>Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpaado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedara a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p> <p>Por lo que toca al presidente de la republica, solo habrá lugar a acusarlo ante la cámara de senadores en los términos del artículo 110. en este supuesto, la cámara de senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p> <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como</p>
--	--

corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entabien contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

ARTICULO 112. No se requerirá declaración de procedencia de la cámara de diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

(Nota: artículo vigente hasta el 31 de diciembre de 2003)
Artículo 113: Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

(Nota: artículo que entrara en vigor a partir del 1 de enero de 2004, conforme al artículo único transitorio de

	<p>la reforma del 14 de junio de 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación)</p> <p>ARTICULO 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p> <p>La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causa en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes</p> <p>ARTICULO 114. El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. las sanciones correspondientes se aplicaran en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor publico, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111</p> <p>La ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109, cuando dichos actos u omisiones fueren graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>
--	--

Como se observa, en el cuadro presentado, en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, no fue posible el desarrollo de la responsabilidad administrativa, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa.

En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo contempló las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que siendo las únicas dos leyes, las que reglamentaron este Título, fueron: la "Ley Juárez", del 3 de noviembre de 1970, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1896, sin ocuparse de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

A continuación, se enuncian las fechas de las reformas que ha sufrido el Título IV de nuestra carta magna vigente, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos:

Artículo 108	1	<u>28/12/1982</u>	2,447
	2	<u>31/12/1994</u>	4,430
	Fe de erratas	<u>3/1/1995</u>	367
	3	<u>22/8/1996</u>	5,580
Artículo 109	1	<u>28/12/1982</u>	2,447
Artículo 110	1	<u>28/12/1982</u>	2,447
	2	<u>10/8/1987</u>	2,650
	3	<u>31/12/1994</u>	4,430
	4	<u>22/8/1996</u>	5,580
Artículo 111	1	<u>20/8/1928</u>	2,326
	2	<u>21/9/1944</u>	1,478
	3	<u>8/10/1974</u>	2,218
	4	<u>28/12/1982</u>	2,447
	5	<u>10/8/1987</u>	2,650
	6	<u>31/12/1994</u>	4,430
	7	<u>22/8/1996</u>	5,580
Artículo 112	1	<u>28/12/1982</u>	2,447
Artículo 113	1	<u>28/12/1982</u>	2,447
	2	<u>14/6/2002</u>	65

De lo anterior, encontramos que a partir de 1993 se dio una gran transición en la Administración Pública Federal, ya que empezaron a surgir algunos cambios, dando origen a programas como el de Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), por los cuales, en el presente tema se analizará más adelante lo que corresponde a la **Responsabilidad Administrativa**, quedando independientes lo que respecta a las Responsabilidades Política, Civil y/o Penal, que son otro tipo de responsabilidades.

Asimismo, la responsabilidad administrativa, por ser reciente en nuestro derecho, no se encuentra regulado completamente como lo en la responsabilidad civil o la penal, y es por ello que se eligió el tema, ya que cualquier suplencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá ser bajo el Código Federal de Procedimientos Penales, y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se debe aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, como trataremos más adelante, además de que analizaremos el procedimiento que se sigue en los Órganos Internos de Control (Contralorías Internas), que en su mayoría no están reglamentados, por lo que tienen demasiadas lagunas.

La Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, es la que regula la Responsabilidad Administrativa, ya que abrogó la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, el 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980, encontrando que en la Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, que para que exista una pulcritud,

rectitud, mejor ejercicio y profesionalismo de los Servidores Públicos se reglamenta el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a los sujetos y tipos de responsabilidad, que se incurre en el servicio público, así como las sanciones administrativas, las autoridades y procedimientos competentes para aplicarlas, sin existir concordancia entre el procedimiento que se regula por estar una serie de lagunas en dicha ley, necesitando realizar una serie de reformas, ya que existían Jurisprudencias que se contradecían, pero hasta agosto de dos mil, la Suprema Corte de la Justicia de Nación emitió la Jurisprudencia, relativa al procedimiento que no puede ser acorde, de acuerdo con el Código supletorio que indica ésta.

Como nos podemos percatar de lo anterior, la primera ley es de 1979, pasando 13 años para que se modifique la Constitución y otros 12 años para reformar las leyes aplicables a la materia que nos ocupa, en concreto del procedimiento que si bien es cierto se estudia, pero nunca aplicaba en la práctica, pero a partir de esta fecha se empezó a reestructurar, encontrando cambios significativos de fondo y posteriormente de forma, para encuadrar este procedimiento, que todavía es una materia muy joven, que le falta perfeccionarse pero esto con el tiempo y con el entusiasmo de todos avanzaremos en esta circunstancia.

Ahora bien, con la última jurisprudencia que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hecho a la borda días, meses y hasta años de trabajo, ya que el Código supletorio es el Código Federal de Procedimientos Penales y no el Civil, que por esta circunstancia todas las resoluciones administrativas que se dictaron antes de 1999, antes de que esta jurisprudencia fuera emitida por la Suprema Corte, y obviamente hallan sido o fueran impugnadas serán NULAS, por esta circunstancia, y que para que pueda ser efectiva toda resolución administrativa emitida por cualquier

Contraloría Interna u Órgano Interno de Control, se necesitan cambios de fondo y de forma, para que se hagan efectivas las resoluciones contra los servidores públicos. Por tal virtud, también se conocerá que su procedimiento de investigación es obsoleto, ya que primero es éste y si se encuentran los elementos formales, es decir, la integración del expediente se pasara a la otra etapa que es la de responsabilidades, pero para esto, se debe tener presente, la **prescripción**, como se establece en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Al respecto, se ha perdido tiempo, como cuándo se capta una petición, esta se remite a la Secretaría de la Función Pública, para de aquí canalizarla a la Dependencia o Entidad, para ser atendido por el Órgano Interno de Control correspondiente, siendo que se puede ir directo a la Unidad, para interponer dicho escrito, e iniciar el procedimiento de responsabilidad.

Asimismo, habría que darles mayor competencia a los Órganos Internos de Control, ya que la misma es limitada y de esta forma poder hacer efectivas las sanciones administrativas, por lo cual, se deberá de hacer un cambio no sólo de forma sino de fondo en todos, y cada uno de esos aspectos, por ello se planteará la problemática de esta circunstancia.

También se hará el análisis de las últimas reformas constitucionales al respecto, lo que en mi opinión señalo, que a todos los mexicanos que incurran en alguna irregularidad administrativa y les sea acreditado, sea sancionado económicamente, para con ello, cualquier Servidor Público lo piense dos veces en cometer actos fuera del marco legal, y no cometa actos de corrupción, teniendo como consecuencia de estos actos, una sanción misma que dependerá del caso, pudiendo tener como ejemplo, el referente al alcoholímetro, que si una persona conduce en estado de embriaguez, será sancionado con 72 horas de arresto inmutable, por lo que, este tipo de

actos se prestan también para incurrir en actos de corrupción, pero también a que los automotores lo piensen dos veces antes de llevar a cabo estas acciones, resultado que se trata de un problema de origen, es decir, que es un problema de educación.

Estoy convencido que si llegan a realizarse los cambios planteados, podrían aplicarse las resoluciones administrativas emitidas por los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, de una mejor manera y no sólo ésta que se plantea. En tal virtud, podemos encontrar que de todas las resoluciones emitidas por las Contralorías Internas, sólo son aplicables a los servidores públicos que no desean hacer nada, ya que la gran mayoría, son declaradas nulas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al ser impugnadas por los servidores públicos, ya que existen lagunas al respecto, y de ellas, sólo un 15% a 18% de estas, son aplicables en general, por lo cual, hay que hacer algo para frenar esta impunidad.

Por lo anterior, únicamente se hablará del Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, en el que se ve que cada una de las dependencias y entidades, cuenta con su propio Órgano Fiscalizador para su vigilancia, como lo establece el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, únicamente nos limitaremos al presente tema, ya que estaríamos ante una situación amplísima, pues en la actualidad, contamos con 19 Secretarías de Estado, y los Órganos Públicos Desconcentrados y Descentralizados, por lo que es muy amplio y nos encontramos ante diferentes circunstancias, por lo cual vemos, será delimitada a una sola, ya que todas cuentan con un procedimiento similar, pero al haber una diversidad de criterios, se requiere unificarlos, derivándose problemas en las resoluciones, ya que no se aplica un mismo criterio para resolver los asuntos.

Realizo el estudio del procedimiento administrativo de responsabilidad, el cual se encuentra dividido en dos etapas, que son: el de investigación, para que se acredite alguna irregularidad administrativa de servidores públicos mismo que se traduce en un procedimiento de responsabilidad; además, se hablara del procedimiento dentro de la actual Secretaría de la Función Pública, cuándo ingresa una petición de un usuario, ésta se remite al Órgano Interno de Control que le corresponde, y por esta causa, en ocasiones se pierden, por que se permiten que prescriban.

También analizare la facultad de atracción con que cuenta la Secretaría de la Función Pública, así cómo su intervención en los Órganos Internos de Control, la forma de captación de Quejas y Denuncias, determinando cual es la Dirección competente para poder llevar a cabo la investigación correspondiente, en cuanto a las peticiones de los usuarios y en su debido momento determinar las probables irregularidades administrativas de los servidores públicos que las hayan cometido, y que es lo que hace al respecto la Secretaría de la Función Pública, para mejorar este sistema, chocando si realmente es efectiva la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y/o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que son aplicables según la fecha de los hechos, viendo qué tan efectiva es la ley de la materia, ya que en una misma Ley, se regulaban tanto la **Responsabilidad Administrativa**, como el Juicio Político, también conocida como Declaratoria de Procedencia.

Tratare los tipos de sanciones administrativas que aplican en su procedimiento los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, así cómo los elementos que se toman en cuenta para su resolución, analizando la efectividad que tiene este tipo de órganos.

Asimismo, a diario nos damos cuenta, que a través de los medios de comunicación (periódicos, revistas, noticieros, radio, etc.), no informan diversas irregularidades cometidas por servidores públicos, que pueden ser constitutivos de responsabilidad administrativa. Ahora bien, la sanción que generalmente se aplica es la amonestación pública, suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica, tomando en cuenta los elementos del infractor que se establecen en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos o el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Por esta circunstancia, se tratará de dar un cambio para la ciudadanía y que los servidores públicos, entiendan que son servidores del pueblo y que prestan sus servicios para ello.

Asimismo, en el Título IV de nuestra Carta Magna, se encuentran los artículos 108 al 114, y en el artículo 109 se reglamentan los tipos de responsabilidades, entre ellas la civil, penal, política y la administrativa, por lo que, únicamente será analizada a fondo en lo referente a la última mencionada, que es el desarrollo de nuestro trabajo, en dicho Título se encuentra el fundamento de la Ley Reglamentaria, que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin olvidarnos del artículo 90 constitucional y sus Leyes Reglamentarias que son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, que forman parte muy importante del Derecho Administrativo, siendo una rama fundamental del Derecho Público regulando la actividad y el comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública.

Cabe señalar, que en la obra de Humberto Juárez Mejía, se señala que de la reforma de 1982, es decir de la creación de la Secretaría de

Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública, se dio origen con el propósito de: "...**prevenir y sancionar** la inmoralidad social; dejar establecido que los funcionarios y empleados, con fuero o sin él, altos y no-altos, directivos y de servicios, tienen la misma obligación de bien servir los intereses del pueblo, que ni la distinta jerarquía les da diferente obligación..."⁶, momento en que se creó esta Secretaría, con el propósito de poder sancionar aquellos despilfarros, abusos de poder, negligencias y conductas irregulares, que se dieron durante el sexenio de José López Portillo.

Por lo anterior, inicio el estudio y análisis de lo que se debe entender por servidor público, funcionario o empleado público, por lo que intento agruparlos con la única finalidad de que sea más fácil su estudio, con base en tres grupos distintos: el primero, atendiendo a su jerarquía; el segundo, en función del cumplimiento de los requisitos que exige la legislación; y el tercero en lo que se estará a lo dispuesto en la legislación vigente.

La clasificación de los servidores públicos atendiendo a su jerarquía o posición dentro de la organización, permite ubicarlos como:

- 1) Servidor Público;
- 2) Altos funcionarios públicos o Funcionarios públicos, y
- 3) Empleados públicos.

Por último, quisiera mencionar a la autora Gloria Lajous, quien nos define la corrupción: "...*Nadie es más atrayente que yo. Mis facciones son perfectas, mi cabello brilla. Un deslumbrante resplandor emana de mi magníficamente esculpido cuerpo. Mi simpatía es arrolladora. Soy, en pocas palabras*

⁶ Juárez Mejía, Godolifino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. 1^ª ed. Porrúa. México. Pág. 82

irresistible. Sólo observen como la muchedumbre cae rendida a mis pies. Tantos y tantos se me entregan; todo lo arriesgan por mí, la familia, la libertad, la fama, inclusive la salud, y hasta la vida. Bueno, está bien, debo admitir muy a mi pesar que no tengo dominio sobre todos. Hay aquí y allá quienes logran resistirse. No me acongoja reconocerlo porque esos malditos son escasos, muy escasos...y son mis declarados enemigos a los que voy eliminando uno a uno. Ya les mostraré cómo. Sin duda se están preguntando quién soy, cómo me llamó. Lo diré. Mi nombre es LA CORRUPCIÓN...⁷.

1. 2 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE CONTRALORÍA INTERNA Y DE ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, ASÍ COMO LA DIFERENCIA ENTRE AMBOS TÉRMINOS.

Para iniciar nuestro estudio sobre lo que es la mal llamada Contraloría Interna, que debe ser Órgano Interno de Control, por que así lo refiere el propio Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública⁸, en su artículo 3 menciona la infraestructura de la propia Secretaría, pero en el penúltimo párrafo, indica Órganos Internos de Control, perdiéndose la esencia y uniformidad, en el artículo 26 del propio reglamento, cuando menciona que "*La Contraloría Interna de la Secretaría...*", es el área encargada de llevar a cabo los procedimientos inherentes a la Secretaría, que puede ejercer la facultad de atracción, y de los artículos 66 a 68 del citado reglamento, prescriben la integración de un Órgano Interno de Control, que estará integrado por su Titular, que tendrá bajo subordinados a los Titulares de Auditoría, de Auditoría de Control y Evaluación, de Responsabilidades y de Quejas, y éstos a su vez tendrá al personal

⁷ Lajous, Gloria. Anatomía de la Corrupción. 2ª ed. Edit. Posada S.A. de C.V., México. 1993, Págs. 7-8.

⁸Cr. Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de mayo de 2005, Pág. 48 a 91, Primera Sección. Secretaría de la Función Pública.

operativo necesario, es de mencionarse que todos los Titulares son designados por el Secretario de la Función Pública.

En este sentido, en los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de la Secretaría de la Función Pública, se menciona en el Capítulo I, punto I.1, la facultad de la **Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad**, que es el artículo 6, fracciones III, IV, V y VI del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, dispone que será facultad del Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, someter a la aprobación del Secretario aquellos estudios y proyectos de disposiciones, bases y reglas de carácter general, normas, lineamientos y políticas que se elaboren en el área de su responsabilidad que así lo ameriten; así como el vigilar su cumplimiento.

En su Capítulo I, puntos I.2, la facultad de la **Dirección General de Atención Ciudadana** (artículo 31, fracciones I, IV y VII del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública), otorga a la Dirección General de Atención Ciudadana atribuciones para establecer las Políticas, Bases, Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos que regulan el Funcionamiento de los Instrumentos y Procedimientos para la recepción y atención de las quejas y denuncias relacionadas con la actuación de los servidores públicos, así como de las peticiones sobre los trámites y servicios.

En este mismo tenor, en los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de la Secretaría de la Función Pública, menciona en su Capítulo I, puntos I.3, la facultad de los **Órganos Internos de Control**, que es el artículo 66 y 67 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, facultan a los Titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Quejas para recibir quejas y denuncias por incumplimiento

de las obligaciones conferidas a los servidores públicos y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios, así como darles seguimiento. Asimismo, en el punto 2.2 de los Lineamientos antes mencionados señala algunas de las facultades de los Órganos Interno de Control, que son, entre otras:

“ Establecer medios de captación con la debida promoción, señalización y de fácil acceso al público, para que los interesados formulen y presenten sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios;

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer las sanciones aplicables en los términos de Ley, con excepción de las que conforme a la normatividad aplicable, deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- Proporcionar asesoría al interesado para la formulación de sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, informarle sobre los requisitos que deberá cubrir para su procedibilidad, así como el trámite que se dará a las mismas;
- Captar y clasificar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a efecto de identificar las relacionadas con servidores públicos; de los seguimientos de irregularidad, sugerencias, solicitudes o reconocimientos relacionados con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, así como los reconocimientos al servidor público por el servicio prestado;
- Registrar en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) en un plazo no mayor de 2 días hábiles contados a partir del día siguiente de aquél en que se hubiera presentado o recibido la queja, denuncia o la petición sobre los trámites y servicios en los órganos internos de control, mediante la captura de los datos que requiere el SEAC;
- Difundir y aplicar las normas, políticas y lineamientos que establezca la Dirección General de Atención Ciudadana, para regular el funcionamiento de los diversos medios e instancias de captación y atención de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía;
- Apoyar a las unidades o módulos de atención ciudadana ubicados en las dependencias, entidades o en la Procuraduría General de la República de la que forme parte el órgano interno de control de que se trate, a fin de verificar que operen de conformidad con la normatividad establecida y se ubiquen en las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios;
- Evaluar los medios de captación establecidos, con el propósito de verificar su efectividad en la operación y proponer, en su caso, las medidas correctivas y estrategias de mejoramiento; así como valorar la cobertura de atención, para sugerir su ampliación cuando proceda;
- Promover la capacitación periódica al personal responsable de la recepción de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a fin de proporcionar una mejor atención y servicio a la ciudadanía y asesorar en la formulación de las mismas a quien así lo requiera;
- Identificar las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios, y promover el establecimiento de módulos o unidades de atención ciudadana, y hacerlo del conocimiento de la Dirección General de Atención Ciudadana y en su caso de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República, y

- Apoyar al personal de los módulos o unidades de atención ciudadana de las dependencias, entidades o Procuraduría General de la República, mediante;
- La capacitación y asesoramiento para la formulación y tramitación de las quejas, denuncias o peticiones sobre los trámites y servicios, así como para el llenado de los formatos respectivos. y
- Evaluar permanentemente la captación de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a efecto de promover y realizar las acciones de fortalecimiento que procedan.⁹

En este sentido, encontramos que en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y dentro de sus Manuales, Lineamientos Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana, Circulares, señalan por igual el término de Contraloría Interna y el de Órgano Interno de Control.

Ahora bien, anteriormente era utilizado el término de Órgano Interno de Control y el de Órgano de Control Interno, refiriéndose el primero de los términos a las entidades y el otro a las dependencias, cuando desde que eran unidades administrativas, tienen estructuralmente la misma organización y cuentan con la misma función; obviamente, lo que cambia es la competencia, ya que por cada dependencia o entidad, llámese como se llame, cuenta con su propio órgano fiscalizador y de vigilancia.

El autor Ortiz define como Contraloría u Órgano Interno de Control, de la siguiente manera:

“...Las Contralorías Internas son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos públicos. Desde antes de la publicación de las reformas de 1982 ya existían como unidades administrativas encargadas, fundamentalmente, de instaurar el procedimiento disciplinario por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia,

⁹ Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos para el proceso de atención ciudadana emitidos en el mes de mayo de 2002, y actualizados el 03 de noviembre de 2003, por la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, de la Secretaría de la Función Pública.

ya que las modalidades de algunas de ellas tienen que ser aplicadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; sin embargo las Contralorías Internas tienen una mayor gama de facultades que las que tiene la del Poder Judicial de la Federación y las del Poder Legislativo Federal, por lo que el enfoque que aquí se les da es desde el punto de vista de la Administración Federal.

La función de las Contralorías Internas se puede resumir en tres grupos:

- El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público,*
- La práctica de auditorías, y*
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.”¹⁴⁹*

Cabe mencionarse que en el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, indica qué se entenderá por el término de Contraloría Interna:

¹⁴⁹ Ortiz Soltero Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Ed., Porrúa, México, 2001. Pág. 157.

“...A los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.”¹¹.

Lo anterior, nos da uniformidad en la terminología que se ocupaba, entre las que eran de Contraloría Interna, Órgano Interno de Control o el de Órgano de Control Interno.

De lo anterior, lo que nos interesa como atribución primordial de la Contraloría Interna, es la investigación de probables conductas irregulares de los servidores públicos, y así determinar la responsabilidad administrativa de los mismos, es decir, que algún servidor público infrinja con su conducta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, dentro de su empleo, comisión o cargo.

En conclusión, sólo tenemos como guía la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y/o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para que se considere a todas las unidades de las dependencias y entidades como Contraloría Internas y por ende Órganos Interno de Control, así con el desarrollo de este tema, nos lleva a decir que no existe un concepto o definición exacto que señalen que es una Contraloría Interna u Órgano Interno de Control, sólo mencionan como definición, aquellas facultades que tiene encomendadas o en su caso el objeto que se le delegó.

En este sentido, encontramos que en el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina qué se entenderá que las Contralorías Internas de las distintas dependencias

¹¹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. Sista. Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

o entidades serán los Órganos Interno de Control, por ende, estamos hablando de lo mismo, sin que exista un termino que precise qué es la Contraloría Interna, al tratarse de unidades administrativas establecidas, estructuradas y con funciones propias que se les han delegado para cumplir su cometido que es el de fiscalizar y vigilar la erogación del gasto público, en materia de adquisiciones, obras y servicios, así como el actuar de los servidores públicos en el desempeño de su empleo cargo o comisión.

Los Órganos Internos de Control, son unidades sui géneris, ya que han venido creciendo, específicamente desde 1993, con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, teniendo de aquí a la fecha, un crecimiento a pasos agigantados, pero puede señalar, que aún tiene muchas lagunas la materia de responsabilidad administrativa.

Cabe mencionar, que desde el término de Contraloría Interna u Órgano Interno de Control, no se daba una diferencia, hasta la fecha es cuando se han venido uniformando dichos aspectos, pero me atrevo a decir que tiene muchas lagunas y vicios, mismos que se trataran más adelante.

1. 3 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO.

En primer lugar encontramos que en nuestra Carta Magna, en el artículo 108, párrafos primero y tercero, se define el concepto de servidor público de la siguiente manera para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como *“...servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal, y judicial del Distrito Federal a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de*

sus respectivas funciones...Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y en sus caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes Federales así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales...”¹².

Asi también, encontramos que en el artículo 212 del Código Penal Federal la definición de lo que es servidor público “...*toda persona que desempeñe Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejan recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.*

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.”¹³.

En este mismo sentido, el autor Sergio Monserit Ortiz Soltero, nos indica que el concepto de Servidor Público, obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de Gobierno, para así poder demandar, dentro de un

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, D. F., 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 1917.

¹³ Código Penal Federal, Colección Penal. 1ª edición, Editorial Delma, México, D. F., 2002. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1931.

marco legal, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

Así, el maestro Elisur Arteaga Nava, al hablar de la terminología referente a este tema, comenta: *“La Constitución, para aludir a determinados servidores públicos, recurre al uso de ciertos términos; a ellos se les ha dado el carácter de denominación oficial, ... En forma paralela a esa terminología, que pudiera denominarse oficial, los legisladores para referirse a posiciones inferiores dentro de la Administración Pública Federal, utilizan diversos términos de naturaleza genérica, con ellos se alude a ciertas funciones específicas, como comisión, empleo, cargo, encargo, función o, el de reciente cuño, servidor público”*.¹⁴

Un ejemplo clásico que la doctrina establece, es que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el primer servidor público del País, con esto, se da a entender que los trabajadores al servicio del Estado, son iguales, en cuanto a su denominación, deberes y obligaciones, claro, con sus casos de excepción que la misma legislación se encargará de precisar.

Una característica imprescindible del servidor público es que el cargo que ostenta, es intransmisible, o sea, que no se puede delegarse su ejercicio por la manifestación de la voluntad (ya sea escrita, verbal o tácita), del que lo ejerce hacia una persona física o moral; si no, imaginemos lo que podría suceder si un diputado federal o local, transmitiera su encargo a su amigo más cercano tan sólo por unos meses; o bien, que un visitador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delegara en su compadre su puesto, tan sólo por unos días, mientras él sale de vacaciones; indudablemente que no sería posible; en conclusión, la persona que desempeñe una comisión, la tendrá que prestar por sí mismo, es decir en forma exclusiva, en el lugar, en las horas y en los días que se determine por

¹⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Harla, México, 1997, p. 934.

la Administración Pública, de acuerdo con la legislación administrativa y laboral correspondiente.

Además, en el artículo 113 de la Constitución Federal que en su parte conducente nos expresa: *"...Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones;..."*¹⁵

Aunado a lo anterior, el autor Rafael de Pina Vara, define como cargo: *"...la función, oficio, empleo o dignidad...Encargado en el Servicio Público que ostenta un cargo"*¹⁶.

El cargo público, puede ser discrecional o legal, en el primer caso, esta sujeta o condicionada a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada de determinada función o actividad, como es el caso de los Secretarios de Estado, mientras que la segunda depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades como es el caso del ejecutivo federal, de los Senadores y de los Diputados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para quienes la Constitución Federal, fija periodos con límites máximos para el desempeño de sus funciones; Sin perjuicio de que la Ley Constitucional permita prorrogar el encargo como en el caso de los Magistrados de Circuito y los jueces de Distrito nombrados y adscritos por la judicatura Federal. El encargo puede nacer de la voluntad popular como los servidores que son electos periódicamente o de la voluntad de otro servidor público de mayor jerarquía, pero invariablemente, la persona encargada es legalmente responsable de los actos que realice como servidor público.

¹⁵ Op. Cit...Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA. México, D. F., 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 1917.

¹⁶ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 12ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág. 124

El citado autor, define como comisión: *“Encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios.”*¹⁷ De tal forma que el comisionado, en el sector público, es el servidor público que desempeña una comisión. La comisión es una especie del encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del cargo ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente. La comisión presenta las mismas características de temporalidad y responsabilidad, aunque la comisión no es originada, en ningún caso, por la voluntad popular, aún cuando el servidor público pueda ser comisionado por la persona facultada o el órgano administrativo competente para ocupar un puesto de elección popular.

Por otra parte, es importante determinar ¿Que es un nombramiento?, en este sentido, el autor Ortiz Monserrit nos dice que:

“...Teóricamente todos los servidores públicos deben tener un nombramiento, desde aquel que integra la base burocrática en las escalas inferiores del Gobierno hasta el Titular del Ejecutivo Federal, independientemente de que sean trabajadores de base o empleados de confianza, o que hayan sido electos popularmente o designados por otro funcionario de mayor jerarquía, en virtud de que el nombramiento expedido a favor del servidor público es el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la Relación laboral que hay entre ambos y que responsabiliza a aquel por su actuación frente al propio estado y frente a los gobernados. El nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan

¹⁷ De Pina Vara...Op. cit. Pág.139.

su actuación y a responder legalmente en caso de su incumplimiento, con fundamento en el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento debe contener:

Nombre, Nacionalidad, Sexo, Estado Civil y Domicilio del Servidor Público;

La determinación precisa de los servicios que deba brindar;

El carácter del nombramiento. Si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo o por obra determinada;

La duración de la jornada de trabajo;

El sueldo y demás prestaciones que deberá percibir el trabajador;

El lugar en que prestará sus servicios.

Mientras que el trabajador de base, que conforma la base burocrática, desarrolla las mas diversas actividades, el empleado de confianza desarrolla entre las más frecuentes e importantes, funciones de Dirección, de fiscalización, de supervisión, de inspección, de asesoría, de auditoría, de control, de manejo de fondos y valores de policia como en el caso de aquellos que desempeñan estas funciones y se encuentran adscritos a las procuradurías judiciales y a las policías preventivas lo que les da a todos ellos ciertas facultades de autoridad y mando, aún cuando, tanto los funcionarios, como los empleados de confianza y los trabajadores de base son responsables de conducirse dentro de lo dispuesto por los diferentes ordenamientos que establecen sus obligaciones y responsabilidades como servidores públicos...".¹⁸

Cabe señalar, que el nombramiento que es aceptado por una persona física

¹⁸ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª ed. Porrúa. México, 2001, Págs. 19 y 20

para desempeñar un empleo, cargo o comisión del Estado o en el Gobierno, lo obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, el uso y la buena fe; asimismo, hacer sólo, lo que la ley le permite.

Ahora bien, el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez¹⁹, atribuye la calidad de Servidor Público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión del Estado y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos o artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según la temporalidad de los hechos, y el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

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

La separación de las figuras empleado público y servidor público a resultado en gran medida difícil, sobre todo por el hecho de que no todas las ocasiones se da en un mismo sujeto, ya que aunque todo empleado público tiene el carácter de servidor público, no todos los servidores públicos son empleados públicos.

En otro aspecto, y buscando un concepto en la doctrina del Derecho Administrativo, del Burocrático y del Disciplinario, respecto a lo que debe

¹⁹Delgadillo Gutiérrez Luis. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª ed. Porrúa, México, 2001.

entenderse por servidor público, como ya se mencionó anteriormente; no lo señalan de una forma expresa, y por idéntico camino va la legislación ordinaria, aunque curiosamente el término burocracia sí aparece en algunos Diccionarios Jurídicos, como ejemplo el del maestro Andrés Serra Rojas:

*"Burocracia. En el Estado feudal absolutista y en el capitalismo, conjunto de altos funcionarios gubernamentales y de los monopolios, estrechamente vinculados con las clases explotadoras dominantes. Abusiva influencia de los funcionarios de la administración pública, en las decisiones del gobierno. Palabra peyorativa con que se denomina a la clase social de los oficinistas de la administración pública. Para los (historiadores) marxistas es la conciencia del Estado, la voluntad del Estado, del poder del mismo como una corporación. Se ha utilizado este término para designar, con cierto tono despectivo, el poder que poseen la élite de funcionarios del Estado: la Administración. Su invulnerabilidad se hace patente con los derechos que le confieren los estatutos, los reglamentos y las normas. Su efectividad facilita el buen ejercicio del gobierno, realiza una función pública que no le permite su cese o interrupción en caso de cambio de Estado. La burocracia es propia de todos los regímenes políticos sin excepción."*²⁰

1.4 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO.

En principio, el autor De Pina define a funcionario como: "...Persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público..."²¹, en este mismo sentido define como funcionario público a: "...Persona que, por disposición

²⁰ Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Mas Actual Mexicana de Ediciones, México. 1997. p. 135.

²¹ De Pina.... Op. Cit. Pág. 224

inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública.”²²

Por su parte el autor Ortiz Monserrit, hace una clasificación de funcionarios:

“Funcionarios: Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías.

FUNCIONARIOS ELECTOS. Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que le son 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 los son los Senadores y los Diputados.

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 en el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos dentro de una terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación (artículo 96 de la Constitución Política), por lo que en el primer caso, su designación y remoción queda sujeta a la voluntad y arbitrio del funcionario de mayor poder (artículo 89 de la Constitución Política), 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 requieren la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el titular del Ejecutivo

²² Ibidem

Federal de ciertos funcionarios como los ya citados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Procurador General de Justicia, de los Agentes Diplomáticos, de los Cónsules Generales de los empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejercito, armada y fuerza aérea nacionales...»²³

De la anterior clasificación, considero es muy clara, ya que, un funcionario, es aquella persona física que tenga como facultad la de poder expedir actos de autoridad, es decir, en otras palabras que tenga un nivel directivo o de dirección, pero no ir más allá de lo que la ley le competa, ya que el responsable del actuar de ese mando medio sería el funcionario, por la supervisión que debe ejercer sobre el personal a su cargo.

En ese tenor, quisiera mencionar que el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad a fin de que no implique representación alguna del Estado.

Algunos funcionarios pueden o mejor dicho cuentan con inmunidad procesal, esta inmunidad consiste en que durante su encargo no pueden ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona aquellos funcionarios que gozan de esta prerrogativa.

Para poder quitar esta inmunidad procesal o fuero, se tiene que llevar a cabo un procedimiento que se denomina declaratoria de procedencia, que esta

²³Op. Cit...Monserri Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2^a ed. Porrúa. México, 2001, Págs. 6-7

regulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Capítulo III, Procedimiento para la declaración de procedencia, que en este sentido se trata de otro tema distinto del que nos ocupa.

1.5 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO.

En este sentido, en el Diccionario de la Lengua Española²⁴, menciona que empleado es la persona que desempeña un empleo o cargo retribuido, asimismo, el término empleo es la acción y efecto de emplear, destino, ocupación u oficio, y en lo que respecta a público señala que es lo notorio, manifiesto, visto o sabido por todos, por lo que será aquella persona física que desempeñe una ocupación u oficio, que es sabido por todos, es decir, que podría ser una sola autoridad la que expide ese tipo de actos administrativos.

El autor De Pina define como empleado público al: "*...Órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución.*"²⁵

También la mayoría de autores señalan por igual el término de servidor, empleado o trabajador al servicio del Estado, y en este sentido el autor Ortiz Monserrit nos dice que "*...La legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los Órganos Descentralizados (artículo 45 LOAPF con relación al artículo 14 LFEP) 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. Este ordenamiento define, en su artículo*

²⁴ Diccionario de la Lengua Española. LAROUSSE. 1a. Ed. 21a Reimpresión. 1997. México.

²⁵ De Pina...Op. Cit. Pág. 201

3 a los trabajadores como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales, así mismo, divide en dos grupos...Trabajadores de Base y Trabajadores de Confianza..."²⁶

Aunado a lo anterior, el autor Ortiz Monserrit²⁷, nos dice que empleados, en términos generales, son todos los servidores públicos o trabajadores que desarrollan una actividad física y/o intelectual a cambio de una contraprestación determinada en su salario; sin embargo los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originando que se acuñen términos como los de encargo o empleo, que conlleven la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

Como lo mencionó el autor que antecede, se confunde el término, o mejor dicho es tomado por igual, y así debemos entender por trabajadores de confianza, lo que nos dice la ley burocrática, para el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Ejecutivo Federal y complementariamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el caso de los Servidores Públicos adscritos a esta potestad, reputan como trabajadores de confianza en el Poder Legislativo Federal, en la Cámara de Diputados, el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y oficinas del Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión el Director Industrial de la Imprenta y el Director de la Biblioteca del Congreso.

Por lo que en la Cámara de Senadores son: el Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero, en la Auditoría Federal de la Federación-(este órgano sustituyó

²⁶Op. Cit. . Monserrit Ortiz Soltcro, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª ed. Ponnia, México, 2001, Págs. 9-15

²⁷ Ibidem

a la Contaduría Mayor de Hacienda que tenía a su cargo la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal; el Auditor Superior, los Auditores Especiales, los Titulares de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de la Unidad General de Administración, los Directores Generales, los Directores y Subdirectores, los Auditores, Visitadores, Inspectores, Jefes de Departamento, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En el Poder Ejecutivo Federal, son aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que el nombramiento deba ser aprobado por el Presidente de la República, los que ocupan puestos de dirección, con facultades de decisión o poder de mando, los que ocupan puestos de inspección, vigilancia, o fiscalización, manejen fondos y valores federales, cuando tengan la facultad de disponer de ellos, determinando su aplicación y destino, los auditores que dependan presupuestamente de las áreas de auditoría; los que tengan el control directo de las adquisiciones, compras y sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes o valores y su destino o baja y alta en inventarios; los que se dediquen a la investigación científica, que tengan facultades para determinar el sentido y forma de la investigación, brinden asesoría o consultoría a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, adscritos a las ayudantías o secretarías, los secretarios particulares de los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales, o Directores Generales de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los Agentes de la Policía Judicial y los de la Policía Preventiva.

En el Poder Judicial de la Federación, son los trabajadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los Órganos restantes del Poder Judicial

de la Federación se desarrollarán los Secretarios Ejecutivos, Secretarios de Comisiones, Secretarios Técnicos, Titulares de los Órganos Auxiliares, Coordinadores Generales, Directores Generales, Directores de Área, Visitadores, Defensores de Oficio, Personal Técnico de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, Subdirectores, Jefes de Departamento, personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel Directores Generales o Superiores, cajeros pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia control de manejo de recursos, adquisiciones e inventarios. La Ley Burocrática dispone que las leyes determinarán los cargos de confianza y las personas que lo desempeñe, disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la Seguridad Social; esto es, como no existe ningún ordenamiento jurídico que regule las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados de confianza. También quedan excluidos del régimen de la Ley Burocrática los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina; en todos estos casos existen leyes especiales que regulan sus relaciones laborales a diferencia de los empleados de confianza que como ya se indicó carecen de ella.

Al no quedar comprendidos dentro del régimen laboral especial de la Ley Burocrática, los empleados públicos de confianza no son inamovibles como los trabajadores de base, por lo que pueden ser removidos al arbitrio y voluntad de un individuo de mayor jerarquía, sin necesidad de justificar su separación definitiva- Cese de los efectos de su nombramiento- o de sujetarlo a un procedimiento laboral para probar las causales de la misma.

Por lo que los Trabajadores de Base, son aquellos que no se encuentran incluidos en el apartado anterior, aunque en ciertas ocasiones es necesario atender a las características del caso concreto. El artículo 123 apartado B)

fracción XIV de la Constitución Federal dispone que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley no indica quién es empleado de confianza, se debe entender que es de base.

Los trabajadores de base deben de ser de nacionalidad mexicana, a menos que no puedan desarrollar el servicio respectivo, por lo que podrán ser sustituidos por extranjeros. Los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y los representantes sindicales participarán conjuntamente en la formulación, aplicación y actualización de los catálogos generales de puestos, tanto para el Gobierno Federal como para las entidades que estén sometidas al régimen de la Ley Burocrática a efecto de identificar a los servidores públicos en atención a sus funciones.

Como se señaló anteriormente, a diferencia de los empleados de confianza, los trabajadores de base son inamovibles; es decir, no pueden ser cesados si no por alguna de las causas en numeradas en las cinco fracciones del artículo 46 de la Ley Burocrática²⁸, que se consideran como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento y consiguientemente a la separación definitiva del empleo cargo o comisión, sin responsabilidad para el estado, que son:

- I.- La renuncia o el abandono de empleo,
- II.- La conclusión de la obra determinada y que debió indicarse en el nombramiento,
- III.- El fallecimiento del trabajador,
- IV.- La incapacidad Física o mental permanente del trabajador, y

²⁸ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B), del artículo 123 Constitucional. 38 ed., Editorial Porrúa, México, D. F., Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1968, y el 20 de enero de 1967 se reformaron y adicionaron los artículos 46, fracción I, 119, 128, 140 y 142 de esta Ley.

- V.- La resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

Cuando el Trabajador incurre en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materia prima y demás objetos relacionados con el trabajo.

Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentre.

Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores.

Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

Por falta reiterada de cumplimiento de las Condiciones Generales del Trabajo de la dependencia de que se trate.

Por prisión, cómo resultado de una sentencia ejecutoria.

Cabe precisar, desde ahora, que la imposición de sanciones, como la destitución del empleo a los trabajadores de base, por parte de la autoridades penales o administrativas competentes, debe ser concordante con la naturaleza de la relación laboral y los procedimientos consecuentes; es decir , que la sentencia penal o la resolución administrativa, debidamente motivada y fundada, por la que se aplique la sanción mencionada y el acta administrativa a que se refiere el artículo 46 bis de la Ley Burocrática, deben ser acompañadas, como documentos fundatorios a la demanda laboral que se interponga ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a efecto de que sea esta autoridad quien resuelva conforme a derecho. Para los empleados de confianza, el cese o destitución del empleo surte efectos desde el momento de la resolución o sentencia, según sea el caso, le es notificada al servidor público responsable.

1.6 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE TRABAJADOR Y TRABAJADOR EVENTUAL. (PRESTADOR DE SERVICIOS POR HONORARIOS).

El autor de Pina define como trabajador a: *"...Persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado..."*²⁹

En el artículo 3o. de la Ley Federal de Trabajo nos dice que trabajador es: *"...es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales"*³⁰.

²⁹ De Pina...Op Cit. Pág. 360.

³⁰ Ley Federal del Trabajo. Edit. Sista, Edición revisada por el Dr. Miguel Borrel Navarro. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 02 de diciembre de 1969. y entraría en vigor el 01 de mayo de 1970.

En el presente trabajo, relacione lo que es un empleado con un trabajador derivado del siguiente ejemplo, el empleado público serían todos los trabajadores que son generalmente de base o de planta (según sea el Apartado del Artículo 123 de la Ley Suprema por el que estén regulados) que no tienen funciones de autoridad, es decir sin poder de mando y decisión; lo que tiene sustento como empleados públicos en los artículos 8o., 89 fracción II y 108 de la Norma Fundamental.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado³¹, en su artículo 4o. dispone que: "*Los trabajadores se dividen en dos grupos de confianza y de base*"; pero un correlativo de esta ley, el numeral 15, nos señala en una de sus fracciones, al referirse al nombramiento que podrá ser: "*definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada*"; con apoyo en lo citado en los renglones precedentes, podremos decir que un trabajador interino, es aquel que ocupa una vacante temporal que no excede de 3 meses (artículo 63 de la LFTSE) y será trabajador provisional el empleado que esté en una categoría inferior al que pide una licencia y que ocupe una vacante temporal mayor de 6 meses (artículo 64 de la LFTSE).

Aquí mencionaré lo que es la designación libre: es la forma más general para ingresar a ocupar un puesto, sobre todo en la Administración Pública Federal, la cual se ejerce a través del nombramiento, en este supuesto jurídico podríamos ubicar a los Secretarios de Estado que integran el Gabinete que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos designa casi siempre al inicio del sexenio, lo anterior con fundamento en el dispositivo 89 fracción II de nuestra Constitución Política que señala: "*Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover*

³¹ Op. Cit...Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B). del artículo 123 Constitucional. 38 ed., Editorial Porrúa. México, D. F., Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1968.

*libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes*³².

1. 7 DIFERENCIA ENTRE SERVIDOR PÚBLICO, FUNCIONARIO, EMPLEADO Y TRABAJADOR.

En realidad, es difícil tratar de hacer una separación de los términos, más aún, tratar de diferenciarlos, por lo que señalare primero, que entre funcionarios y empleados públicos, para poder establecer una distinción, se debe de tener en cuenta que el funcionario, es la persona que realiza la función, en tanto que el empleado es su colaborador, y tiene como actividad el reconocimiento interno en el ámbito de la administración, sin que trascienda al exterior, es decir, a los administrados, por lo cual su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, mientras que la actividad del funcionario sí.

También existen diversas 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 el maestro Gabino Fraga la diferencia se encuentra en: *"...Que el primero supone un cargo 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 solamente concorra a la formación de la función pública"*.³³

³² Op. Cit... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, D. F., 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 1917.

³³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 28ª ed. Porrúa. México. Pág. 129 y 130.

Empleado, en términos generales es cualquier servidor público, es empleado o trabajador, en tanto desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada por un salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acompañen términos como el de encargo o empleo que lleva un grado de autoridad y responsabilidad.

La separación de las figuras de empleado y servidor público es verdaderamente difícil, sobre todo por el hecho de que no en todas las ocasiones se dan en una misma persona, ya que aunque todo empleado público tiene el carácter de servidor público, no todos los servidores públicos son empleados públicos.

Derivado de lo antes dicho, podemos concluir que los términos de empleado, servidor y funcionario públicos, se refieren a personas físicas que desempeñan alguna actividad para el Estado, sin embargo, vendrá la diferencia de que cada uno tendrá en mayor o menor grado, su responsabilidad, o en su caso, algunos de los mencionados tendrán atribuciones propias que la ley les otorga, entre ellos, el realizar actos de autoridad.

CAPÍTULO 2

2.1 SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (ANTES SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO) (SECODAM) Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.

Analizaremos la adición del artículo 32 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para regular y coordinar el funcionamiento de todos los Órganos de Control con los que cuenta la Administración Pública Federal en centralizada y en paraestatal³⁴, vigilar el manejo honesto y eficiente de los recursos patrimoniales de la Administración Pública, fijar responsabilidades, y en su caso, formular denuncias ante el Ministerio Público, vigilar su cumplimiento y aplicar lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y cuidar el proceso de renovación moral en el servicio público. Posteriormente, esta dependencia del Ejecutivo Federal cambió su denominación por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, misma que se encuentra regulada en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hoy en día, podemos encontrar que la Secretaría de la Función Pública ha tenido un desarrollo e inclusive ha cambiado de nombre dos ocasiones, cuando fue creada la Secretaría en 1982, después de los más grandes despilfarros, abusos, nepotismo a su máxima expresión, ello durante el gobierno de José López Portillo, presidente en ese momento, después de haber sido el único presidente de México que no tuvo rivales, o sea, otros candidatos a la presidencia, obviamente sin olvidar las reelecciones de Porfirio Díaz, que en forma separada, acumulando 30 años en el poder, y después de venir de un gobierno desmedido en poder, nepotismo y actos

³⁴ El Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que: "Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal...". Asimismo en el artículo 2º y 3º disponen como está estructurado la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal.

irregulares, que hasta el día de hoy vemos las trágicas consecuencias de dichos actos, por lo que, fue creada esta Secretaría para que vigilará y fiscalizará los bienes y recursos del Estado.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada como *"... autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias"*³⁵.

En este sentido, no existió ningún avance respecto a esta Secretaría, ya que desde 1982 que se creó, se encontraron actos de corrupción, y que debiéndose de aplicarse la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se tenía la infraestructura adecuada, ya que el mismo personal de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue el que quedó cómo empleado en esta nueva Secretaría, lo que no permitió se aplicará de manera adecuada dicha materia de responsabilidades administrativas, sin haber avance al respecto, pero hasta 1991 es cuando se empiezan a hacer reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo este el periodo real en que comienza el avance en relación a la responsabilidad administrativa.

Como podemos observar, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cambia de nombre a la de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, pero el 10 de abril de 2003, cuando se modifica el nombre quedando como Secretaría de la Función Pública, lo que ha derivado en una serie de modificaciones y reformas al interior de la propia Secretaría, de las cuales se destaca el giro que se le da, en vez de que siga como, una

³⁵ Op. Cit... Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2^a ed. Porrúa, México, 2001, Pág. 159.

dependencia sancionadora, pasa a ser en la actualidad preventiva, apoyándose más en el Área de Auditoría de Control y Evaluación, viniendo a ser el Área preventiva, para el desarrollo de un buen gobierno.

En este sentido, en la propia página de Internet de la Secretaría de la Función Pública³⁶, se nos indica dentro de sus funciones y de sus objetivos lo siguiente:

“...Objetivo

Vigilar que los planes, programas y objetivos de las unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria se cumplan y se realicen con base en la normatividad vigente y con la correcta aplicación de los recursos asignados, dentro de un marco de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, con el fin de ejercer las facultades relativas al control, investigación, auditoría, visita, trámite de quejas y denuncias, imposición de sanciones y resolución de recursos y evaluación.

Funciones

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las auditorías financieras, administrativas, operacionales, integrales y de seguimiento a las distintas unidades que integran al Servicio de Administración Tributaria previstas en el Programa Anual de Control y Auditoría y presentar los informes de las observaciones y recomendaciones, conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública.
- Apoyar a la Secretaría de la Función Pública en la expedición e instrumentación de normas para regular el control, fiscalización y evaluación gubernamental.
- Verificar que el ejercicio del presupuesto del Servicio de Administración Tributaria, se lleve a cabo en estricto apego a los programas y presupuestos aprobados, así como a la legislación aplicable.
- Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, informáticos, materiales, técnicos y financieros de las áreas que integran el Servicio de Administración Tributaria, se realicen con criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, en apego a la normatividad establecida.

³⁶ <http://www.funcionpublica.gob.mx>

- Determinar mecanismos para auditar la prestación de los servicios públicos a fin de promover su calidad, la corrección de las irregularidades detectadas y la comparación sistemática con los estándares de calidad de otros centros de servicio.
- Ser el promotor de las acciones de autocontrol, auto corrección y auto evaluación para la eficiente aplicación de los recursos federales, y enviar oportunamente a la Secretaría de la Función Pública la información por ella requerida.
- Informar periódicamente a la Secretaría de la Función Pública sobre el resultado de la supervisión y evaluación a las Unidades Administrativas, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar cuando proceda el resultado de tales intervenciones a las autoridades competentes.
- Evaluar cuantitativa y cualitativamente el avance de programas del propio Servicio de Administración Tributaria, y las acciones realizadas conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.
- Constatar que el Servicio de Administración Tributaria haya adoptado medidas específicas para informar a la población usuaria de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser solicitados, los requisitos que se deben cumplir y los conductos a los que debe dirigirse, así como también la plena identificación del servidor público que proporciona el servicio.
- Observar la normatividad emitida por las autoridades competentes en materia de Recursos Humanos, Materiales, Financieros y de Capacitación.
- Desarrollar sistemas informáticos y en su caso elaborar o conformar las bases de datos que coadyuvan a optimizar las funciones del Órgano Interno de Control.
- Vigilar que los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Instrumentar mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de quejas y denuncias, que permita conocer el tipo de queja y denuncia, trámite o servicio involucrado y en contra de quien se formulen.
- Difundir los procedimientos para la atención de quejas y denuncias.
- Establecer ventanillas específicas de quejas y denuncias y/o en su caso, proporcionar a cualquier interesado las facilidades necesarias para presentarlas en contra de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones y/o irregularidades en la prestación de un servicio.
- Recibir, investigar y resolver con oportunidad, conforme a los ordenamientos legales aplicables y a las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

- Llevar el registro y control de las quejas y denuncias, comunicándolas a las áreas donde se originaron y solicitándoles su desahogo a la brevedad posible.
- Integrar debidamente los expedientes de las denuncias presentadas y turnarlos a las instancias correspondientes.
- Promover y llevar a cabo las investigaciones que procedan, en los casos en que se presuma que los servidores públicos incurrieron en responsabilidades.
- Orientar e informar a los particulares y servidores públicos que presenten quejas o denuncias, sobre su trámite o desahogo.
- Analizar las causas y los mecanismos utilizados en los casos de comisión de ilícitos, así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con el fin de evitar y prevenir su recurrencia.
- Someter a la consideración del Presidente del Servicio de Administración Tributaria, los casos en que el personal incurra en responsabilidad en los términos legales aplicables, con el objeto de que se instrumenten los cursos de acción correspondientes.
- Dar vista y denunciar ante la autoridad competente, en coordinación con el área respectiva las irregularidades detectadas que pudieran implicar responsabilidad penal.
- Aplicar a los servidores públicos las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Difundir el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), como mecanismo de contraloría social que permita facilitar y ampliar las posibilidades para que la ciudadanía pueda entrar en contacto con la Secretaría de la Función Pública y exponer vía telefónica sus quejas, denuncias o consultas
- Coordinar conjuntamente con las áreas competentes, la creación del Padrón de Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria y mantenerlo permanentemente actualizado.
- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita en la esfera administrativa y ante los diversos Tribunales Federales.
- Realizar estudios tendientes a unificar criterios debidamente fundados y motivados de los asuntos de la competencia del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria.
- Coordinarse con los titulares de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, cuando así se requiera para el mejor funcionamiento de dicho órgano.
- Acordar con el superior jerárquico inmediato la resolución de los asuntos relevantes en el ámbito de su competencia".

Derivado de lo anterior, la Secretaría de la Función Pública, tiene sus atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 26 y 37 en sus veinticinco fracciones, en las que se establecen las atribuciones que le competen, las cuales dicen a la letra:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

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

XIII.- *Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;*

XIV.- *Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;*

XV.- *Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;*

XVI.- *Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;*

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

XVIII.- *Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;*

XIX.- *Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;*

XX.- *Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo*

terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente; y

XXIV bis.- Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República; y

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos...³⁷.

Conforme a las fracciones antes citadas, encontramos que las aplicables para la materia de responsabilidades administrativas y en particular en los Órganos Internos de Control, utilizan para la competencia de éstos, son las fracciones XII y XVII, por lo que, desde este momento hay que señalar que cada Órgano Interno de Control, se encuentra dividido generalmente en cuatro áreas siendo estas: de Auditoría Interna, Responsabilidades, Auditoría de Control y Evaluación y Quejas.

³⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración Pública Federal 2003, 8ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A., publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976.

Es importante mencionar que, el Área de Responsabilidades, puede estar integrada por una Área de Responsabilidades y una Área de Quejas, en una sola persona, es decir, en distintas entidades encontramos que el propio Titular del Área de Responsabilidades, es el Titular del Área de Quejas, obviamente dependiendo de cada Entidad, ya que en las dependencias, si encontramos la división de cuatro Titulares, independientemente del encargado del Órgano Interno de Control, que es el superior Jerárquico de los cuatro o tres titulares dependiendo el caso.

En donde encontramos el fundamento de los Órganos Internos de Control, es en el Reglamento de la Secretaría de la Función Pública³⁸, en los artículos 66 a 69 en los que se dispone:

***ARTÍCULO 66.-** *Corresponderá a los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en el de la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

- I. *Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;*
- II. *Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada en la fracción anterior;*
- III. *Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de*

³⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de mayo de 2005, Pág. 48 a 91. Primera Sección, Secretaría de la Función Pública.

aquellas resoluciones de los titulares de las áreas de responsabilidades que impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas;

- IV. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;
- V. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles que al efecto se requieran y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría;
- VI. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, las entidades y la Procuraduría y alcanzar los logros propios del buen gobierno;
- VII. Recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate o de la Procuraduría;
- VIII. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;
- IX. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su defecto, instar al área jurídica respectiva a formular las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad;
- X. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;
- XI. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y
- XII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

ARTÍCULO 67.- Corresponderá a los titulares de las áreas de responsabilidades, de auditoría y de quejas de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría y sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:
 1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos

del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;

- 2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;*
- 3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al . Secretario;*
- 4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades de que haya conocido, en los términos de dichos ordenamientos, con excepción de aquellas que deba conocer la Dirección General de Inconformidades por acuerdo del Secretario;*
- 5. Tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas e informar a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos de que aquélla conozca;*
- 6. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control;*
- 7. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y*
- 8. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;*

II. Titulares de las Áreas de Auditoría:

a) De Auditoría Interna:

- 1. Realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías y revisiones que se requieran para verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, la confiabilidad de su información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;*

2. *Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;*
 3. *Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;*
 4. *Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al Programa Anual de Trabajo;*
 5. *Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;*
 6. *Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y*
 7. *Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;*
- b) *De Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno:*
1. *Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;*
 2. *Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;*
 3. *Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;*
 4. *Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;*
 5. *Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;*
 6. *Impulsar y dar seguimiento a la elaboración e implementación de un programa de desarrollo administrativo integral en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, con base en las líneas estratégicas que emita la Secretaría; así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones de mejora que deriven del referido programa;*
 7. *Promover y verificar en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de acciones que coadyuven al mejoramiento y desarrollo administrativo de gestión, conforme a las líneas estratégicas en materias de simplificación, mejora regulatoria interna, profesionalización del servicio público y el incremento de la productividad que emita la Secretaría;*

8. *Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la Procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;*
9. *Promover el fortalecimiento de una cultura de control al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar en mayor grado el cumplimiento de la normatividad, metas y objetivos;*
10. *Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;*
11. *Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y*
12. *Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.*

Cuando en un órgano interno de control no coexistan el Titular del Área de Auditoría Interna y el de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, el servidor público que se desempeñe como Titular del Área de Auditoría ejercerá la totalidad de las atribuciones establecidas en la presente fracción.

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

1. *Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;*
2. *Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias, entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;*
3. *Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;*
4. *Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;*

5. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
6. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

ARTÍCULO 68.- En los recintos aeroportuarios, portuarios, puntos fronterizos o de revisión de personas y mercancías en que ejercen atribuciones servidores públicos de diversas dependencias y entidades y de la Procuraduría, se contará con un órgano interno de control y las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, cuyos titulares, designados en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica, tendrán las siguientes atribuciones:

I. Titular del Órgano Interno de Control:

1. Programar y ordenar auditorías, inspecciones o visitas;
2. Investigar presuntas responsabilidades de servidores públicos y solicitar, en su caso, su suspensión en el empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación del procedimiento;
3. Sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores, de conformidad con las disposiciones legales que resulten aplicables;
4. Realizar la defensa jurídica de sus resoluciones, representando al Secretario;
5. Llevar el registro de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control, y
6. Tramitar y resolver los recursos de revocación correspondientes;

II. Titular del Área de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable;
2. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita representando al Secretario, y
3. Auxiliar al titular del órgano interno de control en los actos necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;

III. Titular del Área de Auditoría:

1. Realizar las auditorías o revisiones que le ordene el titular del órgano interno de control, en los términos de los programas respectivos;
2. Intervenir en la formulación de requerimientos, dictámenes e informes de resultados de las auditorías a su cargo, y
3. Llevar el registro de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obtengan con motivo de las auditorías que practique, y

IV. Titular del Área de Quejas:

1. Recibir quejas y denuncias y llevar a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración y darles el trámite que proceda en la Secretaría o en el propio órgano interno de control.

ARTÍCULO 69.- Para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como

los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control.

Para la instrucción y sustanciación de los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, incluidas la citación, celebración de audiencia de ley, admisión y desahogo de pruebas y demás diligencias pertinentes, el órgano interno de control en la Procuraduría, contará específicamente con Direcciones de Responsabilidades A y B, Subdirecciones de Responsabilidades A y B, Jefes de Departamento de Proyectos y Jefes de Departamento de Instrucción, según el turno que determine su titular o el del área de responsabilidades del mismo.

El incumplimiento de las obligaciones previstas para el personal adscrito a los órganos internos de control mencionado en los dos párrafos anteriores, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas de conformidad con las disposiciones aplicables.

La función de delegado, comisario público y titular del órgano interno de control podrá concentrarse en cualquiera de sus modalidades en un mismo servidor público, el que será, en este caso, el titular del órgano interno de control, de acuerdo a las necesidades de la Secretaría.

La función de titular de área de responsabilidades, auditoría y quejas podrá concentrarse en un mismo servidor público, el cual contará con las facultades propias de cada una de las áreas para efectos del ejercicio de las atribuciones que les confiere este Reglamento.

El Secretario podrá encargar el despacho de los asuntos de un órgano interno de control en una entidad paraestatal, al titular del órgano interno de control en la dependencia a la cual esté sectorizada aquella o al titular del órgano interno de control en otra entidad paraestatal del mismo sector. En su caso, los titulares de las áreas de responsabilidades, quejas y auditoría del órgano interno de control en la entidad paraestatal correspondiente, reportarán directamente al respectivo encargado del despacho.”.

En tal sentido, como se vio en el capítulo anterior, el Estado, para poder ejercer la fuerza coercitiva, ese imperio, es necesario que sean personas facultadas de estas atribuciones, por lo que podemos señalar que: “función pública es la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. Asimismo, la función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”³⁹

³⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1995, p. 185.

Como podemos observar, la Secretaría ha tenido cambios para bien ya que los gobiernos tratan de cambiar en este aspecto, hoy con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, abre la puerta a cualquier persona, llámese como se llame, a pedir cuentas de los distintos servidores públicos, para que de esta manera exista un control de los recursos del Estado.

Cabe mencionarse que la visión, misión y objetivos de la Secretaría de la Función Pública, son:

“Misión: Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Visión: La sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal.

Los Objetivos:

- *Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública*
- *Controlar y detectar prácticas de corrupción*
- *Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad*
- *Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad*
- *Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal*⁴⁰.

La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, tiene la facultad para ver procedimientos de:

1. Responsabilidades administrativas contra los servidores públicos,
2. Investigaciones contra servidores públicos por posibles conductas irregulares que pueden desprender una responsabilidad administrativa,

⁴⁰ <http://www.funcionpublica.gob.mx>

3. Inconformidades,
4. Sanciones a proveedores,
5. Auditorías,
6. Seguimiento de auditorías,
7. Intervenciones de control,

En el presente trabajo lo que se analizará más adelante será lo de los dos primeros puntos antes referidos, que tienen facultad para realizarlo.

Por otra parte, en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública⁴¹, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 2005, en su artículo 1o. señala el fundamento legal que le otorga competencia a esta Secretaría, y en el artículo 3o., dispone la estructura que tendrá la propia secretaría, como a continuación señala: +

ARTÍCULO 3.- *Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas y de los servidores públicos que a continuación se indican:*

- A. *Unidades Administrativas:*
 - I. *Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública;*
 - II. *Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad;*
 - III. *Subsecretaría de la Función Pública;*
 - IV. *Oficialía Mayor;*
 - V. *Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal;*
 - VI. *Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control;*
 - VII. *Unidad de Asuntos Jurídicos:*
 - VII.1 *Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta;*
 - VII.2 *Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa, y*
 - VII.3 *Dirección General Adjunta de Asuntos Penales;*
 - VIII. *Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información;*
 - IX. *Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal;*

⁴¹ Cfr. Diario Oficial de la Federación, de fecha 12 de diciembre de 2003, Pág. 89 a 144. Primera Sección, Secretaría de la Función Pública.

- IX.1 Dirección General Adjunta de Servicios Legales de Profesionalización;*
- X. Unidad de Vinculación para la Transparencia;*
- XI. Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública;*
- XII. Unidad de Auditoría Gubernamental:*
 - XII.1 Dirección General Adjunta de Auditoría Gubernamental A;*
 - XII.2 Dirección General Adjunta de Auditoría Gubernamental B, y*
 - XII.3 Dirección General Adjunta de Auditoría Gubernamental C;*
- XIII. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal;*
- XIV. Contraloría Interna:*
 - XIV.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades:*
 - XIV.1.1 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y*
 - XIV.1.2 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;*
 - XIV.2 Dirección General Adjunta de Quejas, Denuncias e Investigaciones;*
 - XIV.3 Dirección General Adjunta de Auditoría y Control, y*
 - XIV.4 Dirección de Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno;*
- XV. Dirección General de Comunicación Social;*
- XVI. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social;*
- XVII. Dirección General de Auditorías Externas;*
- XVIII. Dirección General de Atención Ciudadana;*
- XIX. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial:*
 - XIX.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades:*
 - XIX.1.1 Dirección de Responsabilidades A;*
 - XIX.1.2 Dirección de Responsabilidades B;*
 - XIX.1.3 Dirección de Responsabilidades C;*
 - XIX.1.4 Dirección de Responsabilidades D;*
 - XIX.1.5 Dirección de Responsabilidades E;*
 - XIX.1.6 Dirección de Responsabilidades F, y*
 - XIX.1.7 Dirección de Responsabilidades G;*
 - XIX.2 Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial:*
 - XIX.2.1 Dirección de Verificación A;*
 - XIX.2.2 Dirección de Verificación B;*
 - XIX.2.3 Dirección de Verificación C;*
 - XIX.2.4 Dirección de Evolución Patrimonial A;*
 - XIX.2.5 Dirección de Evolución Patrimonial B, y*
 - XIX.2.6 Dirección de Evolución Patrimonial C;*

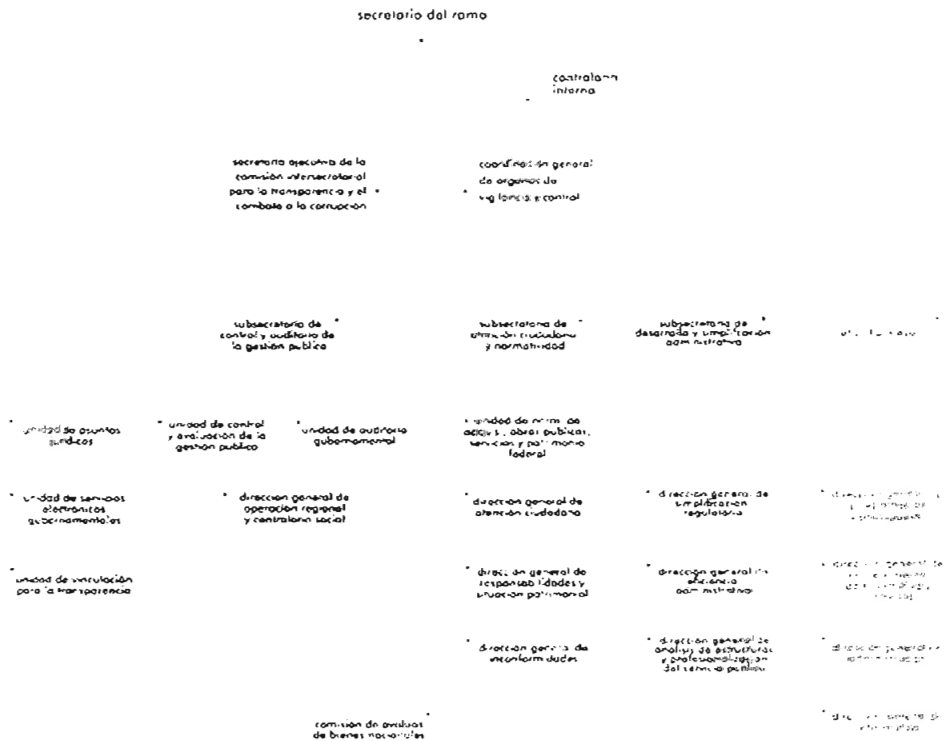
- XIX.3** *Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados:*
 - XIX.3.1** *Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados;*
- XIX.4** *Dirección de Asesoría y Consulta de Responsabilidades y Situación Patrimonial;*
- XX.** *Dirección General de Inconformidades:*
 - XX.1** *Dirección General Adjunta de Inconformidades A:*
 - XX.1.1** *Dirección de Inconformidades A1, y*
 - XX.1.2** *Dirección de Inconformidades A2;*
 - XX.2** *Dirección General Adjunta de Inconformidades B:*
 - XX.2.1** *Dirección de Inconformidades B1, y*
 - XX.2.2** *Dirección de Inconformidades B2;*
- XXI.** *Dirección General de Simplificación Regulatoria;*
- XXII.** *Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno;*
- XXIII.** *Dirección General de Planeación, Organización y Compensaciones de la Administración Pública Federal;*
- XXIV.** *Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación;*
- XXV.** *Dirección General de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos;*
- XXVI.** *Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización;*
- XXVII.** *Dirección General de Programación y Presupuesto;*
- XXVIII.** *Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos;*
- XXIX.** *Dirección General de Administración;*
- XXX.** *Dirección General de Informática;*
- XXXI.** *Dirección General de Información e Integración, y*
- XXXII.** *Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades;*
- B.** *Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales;*
- C.** *Delegados y Comisarios Públicos;*
- D.** *Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, y*
- E.** *Supervisores Regionales.*

La Secretaría contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la Dependencia...".

Es necesario referir, que la Secretaría de la Función Pública, puede ejercer la facultad de atracción ante sus Órganos Internos de Control, para llevar a cabo algún procedimiento, ya sea por la relevancia o por la importancia que

tenga dicho asunto. Por lo que las Contralorías Internas remitirán a la hoy Secretaría de la Función Pública, aquellos asuntos que consideren como infracción o falta grave de índole administrativo, operando el criterio de gravedad como excepción a la regla genérica de que son las Contralorías Internas las que deben conocer y resolver en primer término los asuntos de su ramo o sector, por lo cual deberán justificar debidamente el por qué de la remisión así como la gravedad de éstos, ya que en este caso la norma del artículo 47, último párrafo de la Ley, establece una excepción y no un principio genérico.

Para dicha estructura, se aprecia mejor en el siguiente organigrama.



Siguiendo con los procedimientos, en materia de responsabilidad administrativa, las Secretarías en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, justificando la causa de su abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, esto como se establece en el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 17 establece que: *"...La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa."*⁴². Aquí encontramos una puerta para que se pueda abstener de sancionar algún servidor público, esto siempre y cuándo se justifique, pero va más allá, es motivar y fundamentar, la resolución que corresponda, ya que, la Secretaría de la Función Pública, mediante sus sistemas de control, pudiendo detectar alguna irregularidad en contra de los servidores públicos que se abstengan de sancionar de manera injustificada.

2.2 RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS.

La Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus atribuciones señaladas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

⁴² Op. Cit. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Edit. Sista, Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

Federal, se da competencia a los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas.

Además, como ya se mencionó, el responsable del Órgano Interno de Control, será el Titular del mismo y tendrá tres titulares, dependiendo de la estructura con la que cuente que son: Auditoría Interna, Auditoría de Control y Evaluación, Responsabilidades y Quejas, los dos últimos titulares mencionados pueden recaer en una misma persona, o en su caso, en personas distintas que ejercerán dicha función.

Asimismo, si se tratará de una entidad, el artículo 62 fracción I, de la Ley de Entidades Paraestatales, le da competencia al Órgano Interno de Control, en el que señala que:

“...Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollando sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano interno de control o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo...”⁴³.

⁴³ Ley Federal de Entidades Paraestatales, Agenda de la Administración Pública Federal 2003. 3ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A, publicada en el Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1986.

Continuando con la competencia de los Órganos Internos de Control, como anteriormente se señaló, en el propio reglamento de la Secretaría de la Función Pública en sus artículos 66 al 69, les da competencia a dichos Órganos.

Estos serían los artículos que les darán competencia a los Órganos Internos de Control, junto con la regulación interna de cada dependencia o entidad según corresponda, en cada uno de ellos, no olvidando los artículos 14, 16, 108 a 114 de nuestra carta magna.

2.3 TIPOS DE RESPONSABILIDAD

Pues bien, en virtud de que cuando un servidor público, incumple con su obligación primordial regida por los principios de lealtad, legalidad, honradez, eficacia y eficiencia, debe ser sancionado, aplicándose las responsabilidades que la ley de la materia señale.

Como primer punto nos lleva a la siguiente interrogante ¿Qué es responsabilidad? De acuerdo con el Diccionario Enciclopédico Salvat, significa "*(De responsable). F. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado....Der. Obligación de dar satisfacción y reparar por los daños de las propias acciones.*"⁴⁴ De esto se puede inferir que la responsabilidad es la obligación de dar satisfacción a otra persona por los yerros derivados de las propias acciones.

En el servicio público, podemos entender por responsabilidad de un servidor público, la obligación de satisfacción a la Institución Estatal o a cualquier gobernado, por los errores cometidos en el ejercicio de la función pública.

⁴⁴ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SALVAT. Tomo 11, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1983, p. 2859.

Ahora bien, otro cuestionamiento que frecuentemente hacen los tratadistas del Derecho, es que ¿será justo?, ¿Que un incumplimiento de un servidor público, respecto de la legislación política, administrativa, civil o penal, sea sancionado de acuerdo a la misma con dos o más responsabilidades?, ¿no con ello se estará vulnerando el principio general de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, establecido en el artículo 23 constitucional?

El artículo 23 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos indica el siguiente principio, que a la letra dice: "*Ningún juicio criminal deberá tener mas de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.*"⁴⁵. En mi opinión, no hay ninguna violación a la normatividad constitucional, ya que el título de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra contenido en la misma Ley Suprema, específicamente en el artículo 109, donde nos señala los tipos de responsabilidades que se pudieran presentarse y entonces aquí cabría otro cuestionamiento, ¿estos artículos constitucionales son contradictorios?. La respuesta es clara y contundente, no, ya que de acuerdo con la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación: la Constitución, norma fundamental de un pueblo, no se contradice, ya que un precepto será la regla general y el otro u otros, podrán ser los casos de excepción; así debemos entender lo dispuesto en el artículo 109 fracción III párrafo segundo que nos indica: "*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. **No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza***".

⁴⁵ Op. Cit...Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, D. F., 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 1917.

Asimismo, considerando que en nuestro derecho positivo existen cuatro tipos de responsabilidades, en que pudiera incurrir un servidor público como puede ser: penal, civil, administrativa y política.

En este sentido, trataré de definir cada una de ellas de la siguiente forma:

a) **La responsabilidad política**, que consiste en el acto u omisión, que cometen los funcionarios señalados en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, con repercusión en los intereses públicos fundamentales. Esta responsabilidad se deriva del contenido de la fracción I del artículo 109, en relación con lo dispuesto por el artículo 110 de la Carta Magna, que señala cuáles son los servidores públicos a los que se les puede interponer juicio político. Para el ejercicio de esta responsabilidad la Cámara de Diputados, de conformidad con lo dispuesto en la fracción V del artículo 74 Constitucional, interviene como órgano de acusación, en tanto que la Cámara de Senadores lo hace como órgano de sentencia, de acuerdo con la fracción VII del artículo 76 Constitucional, que establece:

"Son facultades exclusivas del senado...VII.- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometen los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución."⁴⁶

En este sentido, menciona el autor Ortiz Soltero que: *"Responsabilidad Política es aquélla que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y*

⁴⁶ Op. Cit... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, D. F., 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 1917.

*también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales*⁴⁷.

Asimismo el mismo autor nos menciona que por Juicio Político se entiende:

"...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, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales "(...) 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."

*El Juicio Político sólo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después a la conclusión del mismo. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento*⁴⁸.

⁴⁷ Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Ed. Porrúa, México. 2001. Págs. 89 y 90.

⁴⁸ Op Cit...Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Ed. Porrúa, México, 2001. Pág. 105 y 106

El artículo 114 de la Constitución Federal, establece que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, estableciéndose en el último párrafo del artículo 110 Constitucional que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras *son inatacables*, por lo cual podríamos decir que también definitivas, ya que no existe otra instancia en donde se pudieran impugnar.

Como comentario respecto a que las resoluciones del Congreso de la Unión, son inatacables, esto es inconstitucional, ya que con el equilibrio de poder, los tres poderes de la unión constituyen nuestro sistema.

Continuando con nuestro tema, encontramos que se encuentra regulado el procedimiento del juicio político en los numerales del 9 al 24 y del 30 al 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde la Cámara de Diputados, es conocida legalmente bajo la denominación de Cámara Instructora y de Acusación (actividades similares a la del Ministerio Público), y la Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia, ya en conjunto doctrinariamente se les ha nombrado como Jurado, por la envergadura del supuesto que tienen que atender y dada la investidura del servidor público que se encuentra en tal caso.

En este sentido, no pasa desapercibido que la **declaración de procedencia** se trata de un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos, que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra.

Al crearse el Procedimiento para la Declaración de Procedencia con la entrada en vigor de las reformas al Título Cuarto constitucional y su ley

reglamentaria de 1982, el Juicio Político dejó de ser un procedimiento mediante el cual las cámaras que integran el Congreso de la Unión, tuvieran facultades para resolver sobre la procesabilidad penal del sujeto inculcado para darle como finalidad la imposición de sanciones - destitución e inhabilitación - por la comisión de conductas infractoras de carácter político.

b) Así en lo que respecta a la **responsabilidad penal**, por la comisión de un delito del fuero federal o del fuero común. Esta responsabilidad se indica en la fracción II del artículo 109 de nuestra Carta Magna, que se estudia, en relación con el artículo 111.

Al respecto el autor Ortiz Soltero⁴⁹ nos menciona que en materia de responsabilidad penal, el Título Cuarto constitucional también estableció, desde diciembre de 1982, ciertas prevenciones que son observadas por la legislación vigente. Entre las más destacadas se pueden citar:

- La comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por ella;
- Los funcionarios federales, con investidura constitucional, son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus cargos, contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, si ha lugar o no de proceder contra el inculcado;
- El primer mandatario únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, solamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de Procedencia si a su juicio procede la denuncia penal.

⁴⁹ Op. Cit... Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Ed. Porrúa, México, 2001. Págs. 203 y 204.

- No se requiere la Declaración de Procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo.
- Tiene especial relevancia el tratamiento constitucional del enriquecimiento ilícito. Tal vez, ésta sea una de las conductas delictivas que más perjuicios acarrea al país, en virtud de que muchos “servidores públicos” ven en su empleo, cargo o comisión que desempeñan, como el instrumento para enriquecerse ilícitamente. El tercer párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente al servidor público por enriquecimiento ilícito.
- Las leyes penales deberán sancionar el enriquecimiento ilícito, además de las penas corporales y económicas que correspondan, con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes.

Con fecha 5 de enero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la república en Materia Federal. En este sentido, el artículo 7 del Código Penal referido establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

La premisa fundamental es que todos los individuos son penalmente responsables por las conductas delictivas que cometan, ya sean o no servidores públicos, en consecuencia, el Código penal dispone en su artículo 13, que son autores o partícipes del delito:

- *Los que acuerden o preparen su realización;*
- *Los que lo realicen por sí;*
- *Los que lo realicen conjuntamente;*

- *Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;*
- *Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;*
- *Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;*
- *Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y,*
- *Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.*⁵⁰

Asimismo, como ya se mencionó, conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. El autor Delgadillo Gutiérrez, nos menciona que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que se encuentran en los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público.

"Los delitos de referencia son:

1. *Ejercicio indebido de servicio público,*
2. *Abuso de autoridad,*
3. *Coalición de servidores públicos,*
4. *Uso indebido de atribuciones y facultades,*
5. *Concusión,*
6. *Intimidación,*
7. *Ejercicio abusivo de funciones,*
8. *Tráfico de influencia,*
9. *Cohecho.*
10. *Peculado,*

⁵⁰ Op. Cit. ... Código Penal Federal, Colección Penal, 1^a edición, Editorial Delma, México, D. F., 2002. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1931.

11. Enriquecimiento ilícito

*Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar*⁵¹.

En este sentido, no hay que olvidarnos de la **declaración de procedencia** que otros conocen como **inmunidad procesal**, que se trata de un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos, que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra.

En lo que corresponde, a la inmunidad procesal, el autor Ortiz Soltero⁵² nos menciona que es un privilegio que otorga la Constitución Federal a ciertos funcionarios para protegerlos de denuncias penales infundadas que pudiere ser consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares, y también, para mantener el equilibrio entre los poderes públicos constituidos; sin embargo, es legalmente procedente que, presentada la denuncia penal, el Ministerio Público integre la averiguación previa para determinar la presunta comisión ilícita y una vez que se reúnan los requisitos de procesabilidad presentar el requerimiento correspondiente ante la Cámara de Diputados, o de Senadores si se trata del Presidente de la República, ya que la inmunidad procesal se refiere a la imposibilidad que tienen las autoridades jurisdiccionales competentes para ejercer la acción penal en contra del funcionario presunto responsable.

⁵¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª ed. Porrúa. México, 2001, Páginas 25 y 26.

⁵² Op. Cit... Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Ed. Porrúa, México, 2001. Pág. 253

Ahora bien, los funcionarios que gozan de inmunidad procesal, de una forma enunciativa son:

- En el Poder Ejecutivo Federal:
 - El Presidente de la República;
 - Los Secretarios de Despacho;
 - Los Jefes de Departamento Administrativo; y,
 - El Procurador General de la República.

- En el Poder Legislativo Federal:
 - Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión.
 - Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.

- En el Poder Judicial de la Federación:
 - Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
 - Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
 - Los Consejeros de la Judicatura Federal;
 - Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito; y,
 - Los Jueces de Distrito.

- En el Gobierno del Distrito Federal:
 - El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.
- En el Instituto Federal Electoral:
 - El Consejero Presidente; y,
 - Los Consejeros Electorales.

Los funcionarios de los Estados de la República:

- En el Poder Ejecutivo Local:
 - Los Gobernadores del los Estados;
- En las Legislaturas Locales;
 - Los Diputados Propietarios de las Legislaturas Locales.
- En el Poder Judicial Estatal:
 - Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados; y en su caso, del Distrito Federal, y
 - Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas.

En todos los casos debe existir la denuncia penal correspondiente y/o el requerimiento del Ministerio Público cuando se hayan cumplido los requisitos procesales para el ejercicio de la acción penal.

Cabe mencionarse, que en lo relativo a la licencia, es decir al permiso otorgado por dependencias y en entidades, para dejar de prestar ese

empleo, cargo o comisión, puede ser para que una persona pueda dedicarse a otro empleo, cargo o comisión que resulta incompatible con las funciones protegidas por el fuero; tal es el caso de los diputados y senadores, que de acuerdo al artículo 62 Constitucional, durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pues entonces cesan en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación.

En ese sentido, los delitos cometidos durante el tiempo de la licencia no están protegidos por el fuero.

c) **La responsabilidad civil:**

El autor Ortiz Soltero⁵³ nos señala que la responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos. La sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el juez penal.

La responsabilidad civil, no tiene como único fin el resarcimiento o indemnización del daño o perjuicio causada u obtenida por el servidor público, conforme al sistema tradicional resarcitorio o indemnizatorio. Cabe apuntar que el artículo 22 párrafo III de la Constitución Federal dispone que

⁵³ Op. Cit... Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Ed. Porrúa, México, 2001. Pág. 268.

no se considera como confiscación de bienes la aplicación total de los bienes de una persona hecha por autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos y multas que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109 constitucional.

Ahora bien, la reparación del daño comprende:

- La restitución de la cosa obtenida por la comisión del delito, y si no fuese posible, el pago del precio de la misma,
- La indemnización del daño moral y material causado, y
- El resarcimiento de los perjuicios causados.

El Estado esta obligado a reparar el daño, en forma solidaria, por los delitos dolosos que cometan sus servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y en forma subsidiaria cuando fuesen culposos.

En este sentido, los artículos 1910 y 1927 del Código Civil Federal, establecen lo siguiente:

“ART. 1910.- El que obrando ilícitamente o contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

ART. 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que

*sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.*⁵⁴

Conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1º de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera **solidaria**, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será **subsidiaria** en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

Por su parte, el texto actual del artículo 1928 de este código dispone que el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir contra de ellos, lo que hubiere pagado.

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria, es cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, no entre el Estado y sus empleados.

Por último, cabe precisarse que para que un servidor público incurra en responsabilidad civil, es necesario que los hechos, actos u omisiones del mismo, produzcan un daño a un particular, en el ejercicio de las funciones que le fueron encomendadas. Por lo que el afectado (el particular), tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, y subsidiario en

⁵⁴ Código Civil Federal. Agenda Civil del Distrito Federal 2005, 9ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A., publicado en el Diario Oficial de la Federación 03 de enero de 1928 y entra en vigor el 01 de octubre de 1932.

los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor responsable no posea bienes o los que tenga no resulten bastantes para responder de los daños y perjuicios causados.

En este aspecto nos surge la siguiente interrogante ¿Qué pasa cuando ese daño repercute en el patrimonio del Estado?. Al respecto el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, manifiesta *"Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en la vía administrativa o jurisdiccional"*⁵⁵

Cabe mencionarse, el derecho que tienen los particulares para exigir la indemnización por los daños y perjuicios que les hubieren causado, **prescribe en un año**, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa (artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

El artículo 1910 ya citado, nos indica que: *"...el que cause daño a otro. está obligado a repararlo..."*⁵⁶ y este sería el supuesto de que un servidor público

⁵⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 38.

⁵⁶ Op. Cit... Código Civil Federal. Agenda Civil del Distrito Federal 2005. 9ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A. publicado en el Diario Oficial de la Federación 03 de enero de 1928 y entra en vigor el 01 de octubre de 1932.

al incumplir con una obligación de las establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ocasionará un daño, un perjuicio o ambos, y ¿qué significa cada uno de estos términos?. Debiéndose entender por Daño, de acuerdo con el artículo 2108 del ordenamiento legal antes invocado: *“la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”* y *perjuicio, también de acuerdo con este Código, en el artículo 2109 es “la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”*⁵⁷.

- d) En lo que corresponde a **la responsabilidad administrativa**, la cual deriva de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal.

Para el autor Ortiz Soltero, la *“Responsabilidad Administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y/o 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que como se mencionó en el Capítulo primero del presente cuerpo, en donde se señaló que en el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de

⁵⁷ Op. Cit... Código Civil Federal. Agenda Civil del Distrito Federal 2005. 9ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A. publicado en el Diario Oficial de la Federación 03 de enero de 1928 y entra en vigor el 01 de octubre de 1932.

la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como, las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas leyes que han reglamentado este Título fueron: la 'Ley Juárez', del 3 de noviembre de 1970, y la 'Ley Porfirio Díaz', del 6 de junio de 1896, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado y la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, esta última tuvo una corta vigencia, por ser abrogada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de las Leyes Federales de Responsabilidades, además el artículo 123 apartado B, fracción lo establece de esa manera, y sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento. Esta situación obedece a que el artículo 8º transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación derogó, en mayo de 1995, los artículos 3º, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁵⁸

⁵⁸ Op. Cit... Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Ed. Porrúa, México, 2001. Págs. 124 y 125

En la doctrina, el autor Serra Rojas nos señala que *"El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad."*⁵⁹

Al respecto, el artículo 108 de nuestra Carta Magna, nos enlista los sujetos que pueden ser susceptibles de Responsabilidad Administrativa en la Federación, y por ende pueda aplicárseles las Leyes Federales de Responsabilidades respectivas, siendo:

- Los representantes de elección popular;
 - Los Senadores del Congreso de la Unión
 - Los Diputados del Congreso de la Unión
 - Los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal,
 - Los miembros del Poder Judicial de la Federación;
 - Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
 - Los Magistrados, y
 - Los Jueces de Distrito

- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;
 - Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal,
 - Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y
 - Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,
 - Los Servidores Públicos del Instituto Federal Electoral;
 - El Consejero Presidente,

⁵⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo Primero, Editorial Porrúa, México. 1983. p. 455.

- Los Consejeros Electorales, y
- El Secretario Ejecutivo.
- Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.
- Los Secretarios de Despacho,
- Los jefes de Departamento Administrativo,
- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal,
- El Procurador General de la República
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En los Estados de la República:

- Los Gobernadores;
- Los Diputados de las legislaturas locales;
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales;
- En su caso, los miembros de las Judicaturas Locales.

En atención a lo anterior, es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitada a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el del Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal, en virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de las Leyes Federales de la materia, sino con base en su ley orgánica, y por otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que de origen a la responsabilidad administrativa.

En conclusión, encontramos que la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública, da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, penal o administrativa. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal.

Pero cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política, y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o

comisión incumplen con las obligaciones que el propio estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Por lo que corresponde al Título IV de nuestra Carta Magna, en los artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título IV, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

En lo que corresponde a la prescripción, el artículo 114 de la citada Constitución Federal indica: *"La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del Artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."*⁶⁰

En este sentido, en lo que corresponde a las distintas responsabilidades el Presidente de la República, solo podrá ser acusado de traición a la patria y

⁶⁰ Op. Cit... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA. México, D. F., 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 1917.

de delitos graves del orden común, por lo tanto está exento de la aplicación de una responsabilidad administrativa;

Continuando con lo que se refiere a la responsabilidad administrativa el autor José Trinidad Lanz Cárdenas: *"Al ser instituida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública), surgieron diversas expectativas en el medio jurídico nacional, por una parte pretendiendo sostener que constituía una instancia más de control, que venía a aumentar el aparato público, y por otra aseverando que duplicaba las funciones de control a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda..."*, más adelante continúa el autor en cita: *"Sobre este particular, las principales diferencias genéricas existentes entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, radican en la naturaleza jurídica, formal y material de ambos órganos, y de sus actos...la Secretaría de la Contraloría realiza funciones de control administrativo relacionadas con el vasto campo de la administración pública y que en esencia corresponden a un control interno, verdadero autocontrol, de la propia administración...Su creación obedeció al establecimiento de un órgano de control que asumiera cuantas funciones en la materia se encontraban dispersas o disgregadas, y cuya actuación tuviera lugar al interior de la Administración Pública, rescatando el antecedente de un organismo de fiscalización previsto de autoridad e independencia, como lo fue el Departamento de Contraloría instituido por la Ley de 25 de diciembre de 1917..."*⁶¹

Por lo que corresponde a la Procuraduría General de la República, sus servidores públicos son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que se les podrá imponer, mediante el

⁶¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 543 y 545.

procedimiento que previene la ley, las sanciones disciplinarias contempladas en este ordenamiento cuando incurran en faltas o infracciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En el caso de los agentes de la Policía Judicial Federal, se aplicarán las mismas sanciones administrativas que contempla la ley reglamentaria, pero el servidor público encargado del mando o supervisión de dicha policía, podrá imponer correctivos disciplinarios consistentes en el arresto hasta de treinta y seis horas y retención en el servicio o privación de servicios de salida, hasta por quince días si la gravedad de la falta lo amerita. Contra estos correctivos el servidor público sancionado podrá interponer el recurso de rectificación que se prevé en el procedimiento especial. Cuando la conducta de que se trate entrañe la comisión de un delito se dará cita al Ministerio Público Federal para que proceda según corresponda.

Además, como se verá más adelante, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece un procedimiento especial para los agentes del Ministerio Público Federal, los agentes de la Policía Judicial Federal y los Peritos, cuando incurran en las responsabilidades o infrinjan las obligaciones que en una sección especial de dicha ley se consignan.

Los empleados y trabajadores del Ejecutivo y del Distrito Federal, en su calidad de servidores públicos, están invariablemente sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o aplicable de acuerdo a la época de los hechos, aplicable de acuerdo al sexto transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, por lo que hace a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, se indica lo siguiente: "*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**, está orientada no tan sólo 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 servicio⁶².

2.4 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD.

El maestro Rafael Martínez Morales nos define lo que es proceso y procedimiento de la siguiente manera:

*"...tenemos que por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un Órgano Jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas; en tanto que como procedimiento se califica a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico..."*⁶³

Además, el mismo autor nos menciona que el procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo, agregando la definición del autor López Nieto⁶⁴ que nos indica que el procedimiento administrativo es el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus

⁶² CASTELAZO, José R. Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 1987, pp. 42 y 43.

⁶³ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Diccionario Jurídico Temático, Vol. 3, Edit. Harla, Pág. 197

⁶⁴ *Ibidem*

funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos.

Como podemos ver, no existe una definición o concepto de procedimiento administrativo disciplinario, ya que todo se refiere a la responsabilidad administrativa, al referirse que para sancionar a un servidor público se tiene que aplicar este procedimiento administrativo de responsabilidades o en su caso disciplinario.

Asimismo, como se ha venido comentando en el trayecto del presente trabajo, la materia de responsabilidad administrativa, regulada en el Título Cuarto Constitucional, es en el que se establece las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes de responsabilidades.

- Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria, aunque se agregó el principio de economía;
- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que determina que no podrán imponerse dos sanciones por una conducta;
- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidades administrativas que observen las autoridades para aplicar los procedimientos y las sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, esta última, deberá imponerse obviamente de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres

tantos de éstos. La ley de la materia impuso como límite máximo, dos tantos del lucro indebidamente obtenidos o de los daños y perjuicios causados;

- Se dispuso que la ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave los plazos de prescripción para fincar la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.

En estos casos, la responsabilidad administrativa será aquella en que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y que con su conducta contravienen alguna de las obligaciones contenidas en el código de conducta administrativa que establece el artículo 47, en sus 24 fracciones, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en el Artículo 8, en sus 24 fracciones, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (aplicable de acuerdo al artículo sexto transitorio), ya que, dichas fracciones, junto con el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene como propósito salvaguardar los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de nuestra carta magna.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de encontrar un sin número de reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General

de la Republica que para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal y que los servidores públicos adscritos a ella, son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades, y sin embargo, su Ley Orgánica no solo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo, previsto en ese mismo ordenamiento.

Así, la Constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que se planteó lo referente a las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados precisarán el carácter de servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios, en los términos de su artículo 108; asimismo, dispuso la expedición de **las leyes de responsabilidades de los servidores públicos** y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.

Por lo que, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está última aplicable de acuerdo a su artículo sexto transitorio, un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación que fue el día 12 de marzo de 2002, son ordenamientos que rigen la materia de **responsabilidad administrativa**, es decir, que se aplica a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en los Órganos de Gobierno del Distrito Federal. Su objeto es reglamentar, en materia federal:

- La responsabilidad administrativa en el servicio publico

- El código administrativo de conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;
- Las autoridades competentes
- El procedimiento disciplinario administrativo
- Las sanciones administrativas
- Los recursos administrativos
- La autonomía de los procedimientos; y,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es federal y es aplicable para aquellos servidores públicos que aún cuando se encuentren laborando en el interior del país se le puede aplicar, derivado que desempeñe un empleo, cargo o comisión para el Estado, por otro lado, este ordenamiento legal se aplica, a los funcionarios, empleados o trabajadores que hayan sido nombrados para ocupar un empleo, cargo o comisión en algunos de los Poderes de la Unión o del Gobierno del Distrito Federal, en tanto que aquellos que hayan sido nombrados por las autoridades estatales o municipales, con base en el principio constitucional de competencia política, se les aplicarán las leyes de responsabilidades que por mandato constitucional tuvieron que haber sido formuladas desde 1983 por las legislaturas locales.

De lo anterior, se desprende que la competencia de la federación y de las entidades federativas, en materia de responsabilidades, es conocer.

instrumentar y sancionar las conductas ilícitas o irregulares de los servidores públicos adscritos a la federación, a los estados o municipios de la República; por lo que, las leyes federales de responsabilidades, solo debe aplicarse a los funcionarios, empleados y trabajadores federales, y por excepción a los gobernadores de los estados que componen el pacto federal, a los diputados de las legislaturas locales o a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, a los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, por lo que se refiere exclusivamente a la obligación que tienen que guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y valores de carácter federal.

En lo que respecta al Poder Legislativo Federal encontramos, que cuenta con su propia contaduría, pero al igual que los otros dos poderes públicos restantes, se encuentran protegidos, por lo que conocemos como la inmunidad procesal, es decir, que ciertos cargos se encuentran protegidos por esta figura legal, a efecto de no interrumpir las actividades que desarrollan, ya que se trata de funciones estratégicas, como ejemplo tenemos a los diputados y senadores, pero al contrario tenemos servidores públicos que carecen de ella, como son funcionarios (mandos medios), empleados de confianza y trabajadores de base que son legalmente responsables por el desempeño de sus funciones y actividades laborales y, por ende, sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁵ indica que la cámara de diputados cuenta con su propia contraloría interna con facultades para recibir quejas, realizar

⁶⁵ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 03 de septiembre de 1999.

investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. Esta contraloría interna se ubica en el ámbito de su competencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, ante quien debe presentar un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha cámara, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno.

Por su parte, los artículos 112 y 113 del mismo ordenamiento establecen que la cámara de senadores tiene una contraloría interna, cuyo titular es designado por la mayoría de los senadores presentes en el pleno (propuesta de la junta de coordinación política). El Contralor Interno solo podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presente en el pleno. Esta unidad administrativa tiene a su cargo la auditoria interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la cámara incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentarle un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la cámara le otorgue. La contraloría interna tiene facultades para auditar a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que le sean asignados por la cámara de senadores, quien debe de presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara y una vez aprobado será remitido por el Presidente de la Cámara, para así ser enviado a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

En este sentido, en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, el artículo 90 de nuestra Carta Magna, establece que la Administración Pública Federal, será Centralizada y Paraestatal, por lo que, cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deben existir los órganos

administrativos encargados del conocimiento, trámite y resolución de las quejas o denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a su competencia, como las Contralorías Internas y en particular las Unidades de Quejas y Denuncias, como lo indican las Leyes Federal de Responsabilidades Administrativas.

A la fecha, en el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, y a ella corresponde la interpretación y aplicación, en este sentido, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que de todas y cada una de las Contralorías Internas u Órganos Internos de Control de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de la Administración Pública del Distrito Federal deberán sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esta dependencia del Ejecutivo Federal, y por supuesto, deben aplicar, en lo conducente, las leyes reglamentarias, por lo que en sus respectivos reglamentos interiores deben estar contempladas las Contralorías Internas y dentro de estas las estructuras de las Unidades de Quejas y Denuncias, para que cumplan con las facultades y obligaciones que se consignan en el Ordenamiento referido.

El titular de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, es nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno y se entiende que las facultades y obligaciones que las leyes reglamentarias otorga a la Secretaría de la Función Pública, son también conferidas por esa ley al Contralor General del Distrito Federal. A su vez, el Contralor General del Distrito Federal, designará y removerá libremente a los Titulares de los Órganos de Control Interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, quienes tendrán las mismas atribuciones que la ley reglamentaria les

confiere a las Contralorías internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. El servidor público afectado por las resoluciones o actos emitidos por la Contraloría General del Distrito Federal o por lo de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades Federales podrán impugnar el acto, mediante el recurso de revocación ante la misma autoridad administrativa o en su defecto y a su elección, recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como se verá más adelante.

Por lo que corresponde a la Procuraduría General de la República, sus servidores públicos están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por lo que se les podrá imponer, mediante el procedimiento que previene la ley, las sanciones disciplinarias contempladas en este ordenamiento cuando incurran en faltas o infracciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En el caso de los agentes de la Policía Judicial Federal, se aplicarán las mismas sanciones administrativas que contempla la ley reglamentaria, pero el servidor público encargado del mando o supervisión de dicha policía podrá imponer correctivos disciplinarios consistentes en el arresto hasta de treinta y seis horas y retención en el servicio o privación de servicios de salida, hasta por quince días si la gravedad de la falta lo amerita. Contra estos correctivos el servidor público sancionado podrá interponer el recurso de rectificación que se prevé en el procedimiento especial. Cuando la conducta de que se trate entrañe la comisión de un delito se dará cita al Ministerio Público Federal para que proceda según corresponda.

Además, como se verá más adelante, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República indica un **procedimiento especial** para los agentes del Ministerio Público Federal, los agentes de la Policía Judicial Federal y los

Peritos, cuando incurran en las responsabilidades o infrinjan las obligaciones que en una sección especial de dicha ley se consignan.

En el caso, los empleados y trabajadores del Órgano Ejecutivo Central del Distrito Federal, son servidores públicos, por lo que están invariablemente sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO 3

3.1 ¿QUE ES EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA?

El primero de julio de 1997 surge el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de **autoridad fiscal**, con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales que hasta esa fecha había ejercido la Subsecretaría de Ingresos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tendrá como objeto primordial, la recaudación de los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, para lo cual gozará de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria, en su artículo 1º dispone que:

“...El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley.”⁶⁶.

En este sentido, para el autor Acosta Romero⁶⁷, debemos entender que un Órgano Descentralizado es: *“...una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitada, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el de tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.”*

⁶⁶ Ley del Servicio de Administración Tributaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2003.

⁶⁷ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9 ed. Porrúa. México. 1990. Pág. 317.

"Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- a) Son creados por una Ley, o reglamento.*
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.*
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.*
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.*
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependan.*
- f) Tienen autonomía técnica.*
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).*
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.*
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.*
- j) En ocasiones tiene personalidad propia."*

3.2 OBJETIVO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

El Servicio de Administración Tributaria nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva.

De esta manera, al contar con una organización especializada conformada con personal calificado, se podrá responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país.

Esta medida es de capital importancia, porque permitirá disponer de los recursos necesarios para ejecutar los programas propuestos por el gobierno federal para impulsar el desarrollo nacional.

La Ley indica en su artículo 2º que:

"...El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación."⁶⁸.

3.3 FUNCIONES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Como ya se expresó, el Servicio de Administración Tributaria asume a partir del primero de julio las funciones que tenía encomendadas la **Subsecretaría de Ingresos** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo relativo a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

⁶⁸ Cr. Ley del Servicio de Administración Tributaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2003

En el desarrollo de esta función se destaca la necesidad de garantizar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera de manera imparcial y transparente.

Otro punto fundamental para lograr el objetivo del Servicio de Administración Tributaria es el de contar con personal cada vez mejor capacitado, lo que dará como resultado una mayor calidad en los servicios que se prestan al público y, sobre todo, una atención más eficiente a los contribuyentes.

Este organismo gozará de autonomía de gestión, para realizar sus objetivos, pero de manera importante hay que subrayar que dispondrá de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

Trimestralmente, la Contraloría Interna del propio organismo realizará una evaluación de la administración tributaria para corroborar el cumplimiento de los objetivos y metas aprobados.

3.4 INTEGRACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El Servicio de Administración Tributaria está integrado por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por las Unidades Administrativas que lo conforman y por un Presidente que será nombrado y removido por el Presidente de la República. El Presidente del Servicio de Administración Tributaria será el enlace entre dicho Organismo Desconcentrado y las demás entidades gubernamentales a nivel Federal, Estatal y Municipal y de los sectores social y privado, en las funciones encomendadas al propio Servicio de Administración Tributaria.

En este sentido, el artículo 8 de su propia ley dispone:

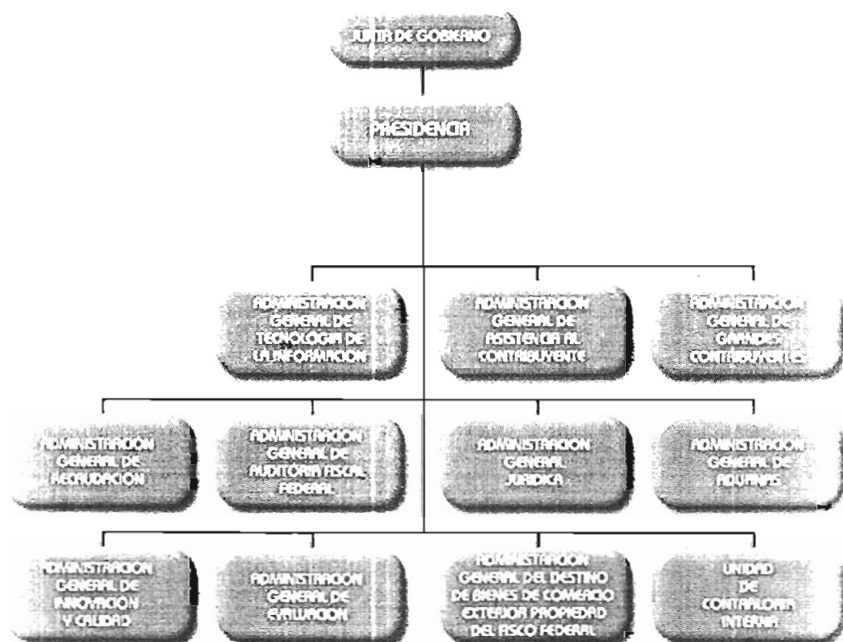
"...Para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, el Servicio de Administración Tributaria contará con los órganos siguientes:

I. Junta de Gobierno;

II. Presidente, y

III. Las unidades administrativas que establezca su reglamento interior."⁶⁹

Podemos ver mejor esta estructura en el siguiente organigrama:



⁶⁹ Op. Cit... Ley del SAT. Publicada en el DOF de 12 de junio de 2013.

Por su parte, la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria está configurada por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que funge como presidente, así como dos representantes de la propia dependencia, el presidente del Servicio de Administración Tributaria, y dos funcionarios del mismo organismo, como se establece en el artículo 9 de la ley que nos ocupa. Entre sus principales atribuciones está la de establecer medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

El patrimonio del Servicio de Administración Tributaria se conforma con los recursos financieros y materiales, así como con los ingresos que actualmente tiene asignados la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, el Servicio de Administración Tributaria recibirá recursos en proporción a sus esfuerzos de productividad y eficiencia.

3.5 EL CAMBIO NO AFECTARÍA LOS ASUNTOS EN TRÁMITE.

La entrada en vigor del Organismo Público Desconcentrado, denominado Servicio de Administración Tributaria no significa la creación de nuevas oficinas, por lo que se mantendrá el funcionamiento de las Administraciones Generales, Regionales y Locales de Auditoría Fiscal, de Recaudación, Jurídica de Ingresos y Aduanas.

Por lo que se refiere a las gestiones que actualmente realizan los contribuyentes ante las diversas instancias de lo que anteriormente era la Subsecretaría de Ingresos, éstas se continuarán tramitando ante las mismas oficinas como es el caso de la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, la solicitud de cédulas de identificación fiscal, así como la presentación de declaraciones y avisos que se llevarán a cabo en las formas fiscales aprobados con anterioridad, o en su caso, se efectuarán con los

documentos o formatos que se expidan o aprueben con el funcionamiento del Servicio de Administración Tributaria.

Dentro de los principales cambios del Servicio de Administración Tributaria figura la simplificación de procesos operativos y administrativos que se realizan en el periodo 1997-2000, como parte de los trabajos de rediseño de procesos.

3.6 SERVICIO FISCAL DE CARRERA

Así mismo, el Servicio de Administración Tributaria contará con un Servicio Fiscal de Carrera que reconoce la vocación de servicio, conocimientos, experiencia y deseos de superación profesional de su personal, mediante un proceso de capacitación y desarrollo integral, así como de un esquema adecuado de remuneraciones y prestaciones que propicie la permanencia y desarrollo de sus cuadros técnicos, operativos y profesionales.

Es importante destacar que el Servicio Fiscal de Carrera se rige por principios de igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, especialización y profesionalización de cada actividad; capacitación obligatoria, permanente, integral, responsabilidad y buena conducta con base en los lineamientos éticos establecidos por el Servicio de Administración Tributaria.

Por lo que respecta a los derechos de los trabajadores, estos serán respetados plenamente, por lo que el cambio no los afectará sino que será una oportunidad para mejorar sus condiciones y derechos laborales, con base en un nuevo concepto de productividad y responsabilidad en beneficio del servicio y principalmente de los contribuyentes.

El Servicio de Administración Tributaria mantendrá una vinculación efectiva y permanente como una vía de excelencia hacia el nuevo servicio tributario con los contribuyentes del país, así como con todas aquellas personas interesadas en su funcionamiento, para lo cual contará con instancias de consulta y comités especializados que coadyuvarán en el logro permanente de sus metas.

Por último, el proceso de desarrollo del nuevo esquema de organización que significa al Servicio de Administración Tributaria, permitir que paulatinamente se vayan cumpliendo las metas establecidas para los logros de sus objetivos.

3.7 REGULACIÓN DE LOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO QUE INDICA LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El 12 de marzo de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, fue publicada la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual sería vigente al día siguiente de su publicación, pero en el artículo segundo transitorio, deroga los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas; Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, dejando así derogados los artículos que se refieren en materia de responsabilidades administrativas, pero las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, quedándonos en este sentido, que pasara con los asuntos que se ventilarán en materia de responsabilidad administrativa.

En este sentido, en el artículo sexto transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos establece que en lo que respecta a los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos, es decir, que será aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, de acuerdo a la jurisprudencia que se señalará más adelante.

Cabe señalar que dicha jurisprudencia, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, trajo como consecuencia la nulidad de muchos procedimientos administrativos de responsabilidades, ya que se había aplicado el Código Federal de Procedimientos Civiles, en algunos Órganos Internos de Control, y otros Órganos Internos de Control, aplicaban supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, que para la corte fue lo correcto, ya que en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece:

"...En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal."⁷⁰

En mi opinión, lo correcto es que se aplique el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que, en materia civil se puede llevar a cabo la interpretación de las leyes, lo que en la materia penal se trata de la perfecta adecuación del tipo. Agrego que, se debe de llevar a cabo la iniciativa de un

⁷⁰ Op. Cit. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Edit. Sista. Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

Código Administrativo, el cual debe de absorber todo este tipo de suplencias en materia administrativa, o en su caso, publicarse el reglamento de la Ley de la materia; como ejemplo de esto, tenemos la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como su respectivo reglamento.

Así, podemos señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, es vigente pero no positiva, que quiere decir esto, que para los procedimientos anteriores al 13 de marzo de 2002, se aplicará la ley referida, y después de esta fecha, será vigente y positiva la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, obviamente no perdiendo de vista la prescripción, tema que se comentará más adelante.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra vigente a la fecha, en lo correspondiente a la responsabilidad política y al procedimiento de la declaratoria de procedencia, de lo que concluyo, que los artículos referentes en materia administrativa, se encuentra derogados, pero en este sentido, son positivos, pero no vigentes ya que para los procedimientos instaurados antes del 13 de marzo de 2002 o que los hechos hayan sido con anterioridad a esta fecha, seguirá aplicándose dicha ley.

3.8 PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN, EN EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.

En lo que corresponde la facultad de investigación llevado a cabo en los Órganos Internos de Control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública, encontramos que es lo más importante, como se verá desde este momento hasta el final del presente trabajo ya que en principio de cuentas, es importante mencionar, que no se dará inicio a ninguna investigación si no existen indicios, o en su caso, el descontento de un ciudadano, esto por

haber sufrido algún abuso, negligencia, etc., por parte de uno o varios servidores públicos, sean de una dependencia o entidad, por lo que, tendrá que hacerlo por escrito, mismo que se analizará por parte del personal del Órgano Interno de Control que corresponda, para determinar su competencia y sino tendrá que ser turnado al que corresponda.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública, conforme a lo dispuesto por el artículo 37, fracciones II, III y IV del Reglamento Interior de la dependencia, las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios pueden ser: relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, siendo las que pueden implicar presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, denominadas por la Ley de la materia como quejas y denuncias.

Aún cuando en el referido ordenamiento no se definen estos conceptos y tampoco se hace distinción para su trámite, la Dirección General de Atención Ciudadana, de la Secretaría de la Función Pública, ha establecido una diferenciación entre ambos términos para fines administrativos, considerándolos como:

- a) **Queja:** manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

- b) **Denuncia:** manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad, **por un tercero.**

Por otra parte, son las vinculadas con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, siendo en este caso. las manifestaciones efectuadas con

relación a deficiencias en la prestación del servicio o al mejoramiento del mismo, así como algún requerimiento específico sobre la realización de trámites.

En este mismo tenor la Dirección General de Atención Ciudadana, en los Lineamientos y Criterios Operativos⁷¹ ha clasificado en peticiones sobre servicios a:

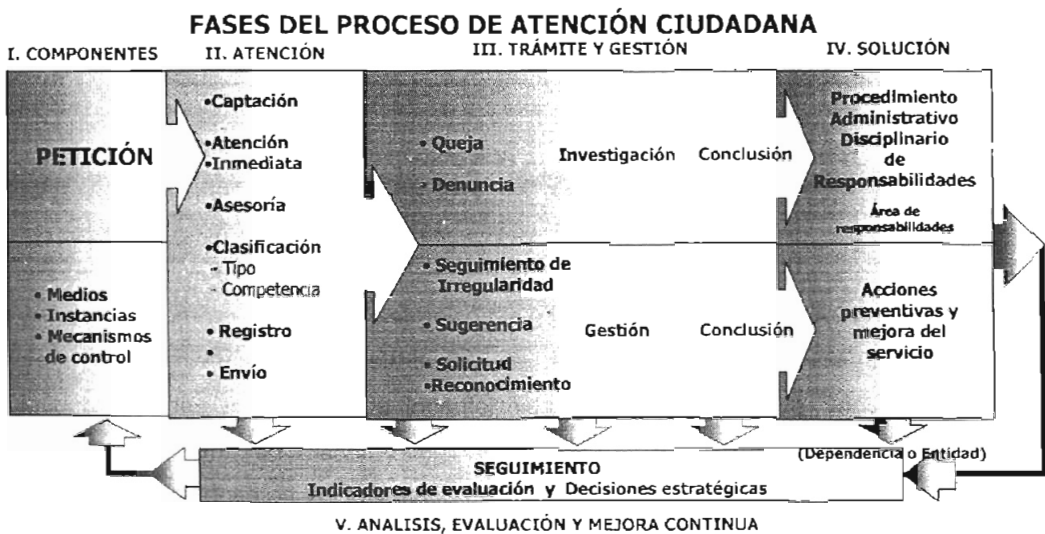
- a) **Seguimiento de Irregularidad:** manifestación con relación a deficiencias, anomalías o irregularidades, en la realización de trámites o en la prestación de un servicio por parte de la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.
- b) **Sugerencia:** propuesta que se presenta con el fin de corregir, agilizar y mejorar la calidad de los servicios públicos y trámites federales.
- c) **Solicitud:** la que se realiza con el propósito de requerir la prestación o ampliación en la cobertura de un servicio, o atención de alguna necesidad en particular.
- d) **Reconocimiento:** el que se expresa respecto de la actuación de uno o varios servidores públicos o de un área administrativa de la Administración Pública Federal por la calidad de la atención brindada o del servicio prestado.

De lo anteriormente, la Secretaría de la Función Pública, a clasificado en Peticiones sobre Servidor Público, que son las que se refieren a las quejas y/o denuncias, asimismo, en lo que corresponde a las otras peticiones serán determinadas como Peticiones Sobre Servicio.

En este sentido, podemos ver en el siguiente cuadro, cómo se lleva a cabo la investigación dentro de los Órganos Internos de Control, de lo que la propia Dirección General de Atención Ciudadana, en cumplimiento a sus atribuciones, y al compromiso de contribuir en el combate a la corrupción y mejoramiento de los servicios públicos federales, así como lograr la confianza de la sociedad en la Administración Pública Federal, ha considerado de importancia implantar dentro del Área de Responsabilidades, que son: Quejas, Responsabilidades e Inconformidades, implantar sistemas

⁷¹ Op. Cit... Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos para el proceso de atención ciudadana emitidos en el mes de mayo de 2002, y actualizados el 03 de noviembre de 2003, por la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, de la Secretaría de la Función Pública.

de control, como el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC), Sistema de Procedimientos Administrativos de Responsabilidades (SPAR), en inconformidades el Sistema de Inconformidades y el Sistema de Sanciones a Proveedores, para poder llevar a cabo la vigilancia y control, dentro de los propios Órganos, basándose en las fases que integran todo el procedimiento, siendo en el área de Quejas el siguiente:



Fase I	Componentes. Se plantean los mecanismos, medios e instancias que inician el proceso.
Fase II	Atención. Identificado el tipo de petición, se detallan las actividades para clasificarla y registrarla, asimismo se orienta y asesora al usuario sobre los elementos necesarios para que ésta prospere y se informa el procedimiento a seguir en las siguientes fases.
Fase III	Trámite y Gestión. Conforme a la clasificación de la petición se identifica el trámite (<i>queja y denuncia</i>) o gestión (<i>seguimiento de irregularidad, sugerencia, solicitud y reconocimiento</i>) a seguir hasta su conclusión dentro del Proceso de Atención Ciudadana.

Fase IV	Solución. Una vez aplicada la fase anterior, de acuerdo al tipo de petición, se turna a las áreas responsables de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades o en su caso transformarlas en acciones preventivas y mejoras del servicio.
Fase V	Seguimiento. Del análisis efectuado se obtiene información que permite evaluar sistemáticamente el proceso e identificar áreas de oportunidad y mejora de los componentes y de los procedimientos que lo integran.

Al respecto, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que: *“En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos”⁷².*

Las quejas o denuncias, deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público o servidores públicos de las dependencias o entidades diferentes que se encuentren debidamente autorizados, y así poder activar todo el procedimiento mediante la *petición*, que es el principal insumo del proceso de atención ciudadana y si no contiene los suficientes elementos para su atención y trámite puede ocasionar desde elevados costos administrativos, hasta la impunidad y deterioro de la imagen institucional.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia, por lo que para desahogar las peticiones ciudadanas, la Dirección General de Atención Ciudadana, ha dividido el proceso en cinco fases claramente delimitadas: **captación, atención, trámite y gestión, solución y seguimiento**

⁷² Op. Cit... Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. Sisma. Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

La captación es el acto de atender las peticiones realizadas por personas afectadas o interesadas, respecto a irregularidades cometidas por los servidores públicos, o deficiencias al proporcionar los trámites o servicios en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Dirección General de Atención Ciudadana, define como petición a la solicitud que realiza el ciudadano ante la autoridad, para su intervención en demanda de un derecho que estima justa o conveniente, y a la cual, obligatoriamente se deberá dar respuesta.

a) Medios

En ejercicio de sus atribuciones, la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, ha instrumentado los siguientes medios de captación.

- **Directa.-** Es la recepción que se proporciona a los interesados de manera personal en los módulos u oficinas que operan en las diversas instancias de la SECODAM, en dependencias y entidades, Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el extranjero.
- **Telefónica.-** Es la recepción por esta vía de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios.
- **Medios Electrónicos.-** Es la recepción por fax, Internet o cualquier otro medio de esta naturaleza.

- **Correspondencia.-** Es la recepción mediante los servicios de correo o mensajería.

b).- Instancias

Corresponde la captación de peticiones ciudadanas a las siguientes instancias:

- Oficina de la Presidencia de la República.
- Oficina del Secretario y Subsecretario de Secretaría de la Función Pública.

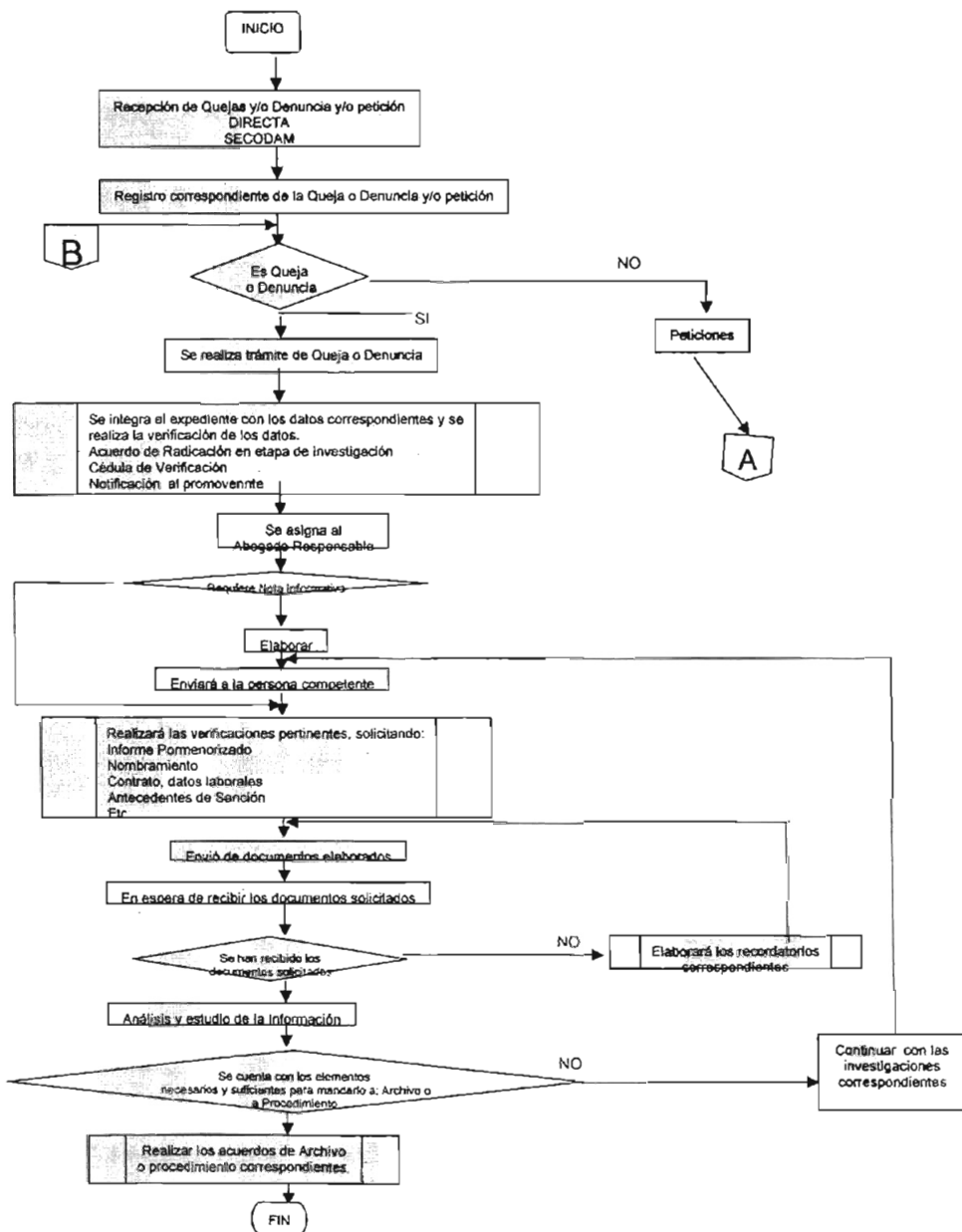
- Dirección General de Atención Ciudadana, Supervisorías Regionales.
- Órganos de Control Interno, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República.
- Gobiernos Estatales o Municipales, Poderes Legislativo o Judicial.
- Embajadas o Consulados de México en el extranjero, y
- Organizaciones no gubernamentales, cuando así se convenga con ellas.

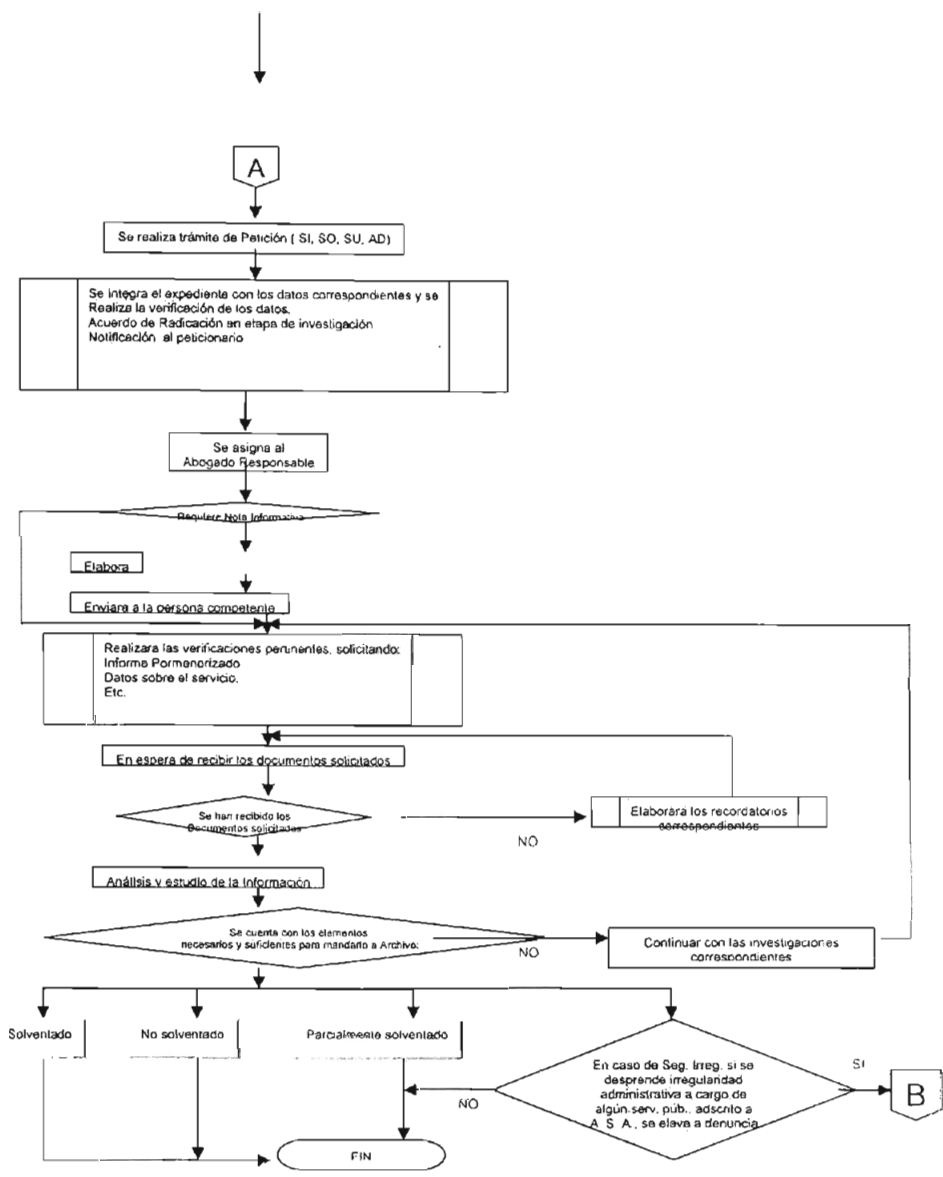
Cabe mencionar, que el proceso de integración de un expediente, en el Área de Quejas del Servicio de Administración Tributaria, se puede ver claramente en el siguiente cuadro, que son las acciones que se tiene que llevar a cabo para poder integrar los expedientes ya sean por peticiones por servidor público o peticiones por servicio, como se precisa en los siguientes diagramas de flujo, que permiten ver claramente las acciones que se realizan, siendo únicamente enunciativas, más no limitativas.

A continuación se indicarán los pasos que se siguen para poder integrar el expediente de peticiones sobre servidor público, como de servicio, dentro del Área de Quejas:

- a) Primero, con la recepción de la queja, denuncia o petición, esto mediante los medios e instancias antes referidas, en este caso, se realiza el acuerdo de inicio mismo que deberá integrarse al expediente de la queja o denuncia para formalizar el procedimiento de investigación, a efecto de decretar su competencia e inicio de la investigación correspondiente.
- b) Registrar en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC), así como en el libro de Gobierno, que se tiene instrumentados en el Área.

- c) Clasificación de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- d) Se elabora la cédula de verificación.
- e) Se acuerda con los superiores jerárquicos (Jefe de Departamento, Subadministrador).
- f) Se comunica mediante oficio al solicitante de la radicación del asunto.
- g) Se asigna el expediente al abogado responsable, mismo que deberá elaborar la nota correspondiente sobre el asunto en cometo.
- h) Se elaboran los oficios correspondientes, solicitando la información que se requiera para su investigación.
- i) Se recibe la documentación enviada por las diversas áreas del Organismo a las que se solicitó información, y en caso de no haberlas recibido en un término de 10 días hábiles, se envía un recordatorio.
- j) Una vez recibidas, se lleva a cabo el estudio de la información y documentación para la integración del expediente, con la finalidad de determinar si existen los elementos necesarios y suficientes para su archivo o el envío al área de responsabilidades.
- k) En caso de no contar con los elementos necesarios, se realizarán las acciones correspondientes, librando los oficios necesarios para su integración.
- l) Una vez teniendo los elementos necesarios se archiva y/o se turna a Responsabilidades.





Al atender una petición, debemos recordar que, Captar y Clasificar son las actividades que permiten diferenciar el curso y trámite que habrá de darse a cada una de ellas; ya que en esos momentos se obtienen los elementos de procedibilidad de las quejas y denuncias y/o el sustento para las peticiones relacionadas con los servicios para su trámite ante las instancias competentes.

Asimismo, el autor Monserrit, menciona que:

"...La queja o denuncia debe ser presentada por escrito y debe indicar el nombre y el domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción. La presentación de la queja o denuncia debe acusar recibo de la misma por parte del personal designado para tal efecto.

...Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, y que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o las presenten.

...En la fase de 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 su naturaleza no constituyan responsabilidad,*
- *Que sean imputables a algún servidor público,*
- *Que sea competencia 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 Contraloría y Desarrollo Administrativo para que procedan según corresponda...*⁷³

Cabe mencionar, que en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá ser ratificada la queja o denuncia correspondiente, además, se debe prevenir al quejoso, compareciente o presunto responsable, para que se conduzca con verdad, en términos del artículo 247 fracción I del Código Penal Federal. Así también, es importante señalar que el quejoso tiene la obligación y más aún si se trata de un servidor público, de aportar los mayores elementos de prueba posibles para que el órgano administrativo fundadamente pueda fincar la responsabilidad.

Aunado a lo anterior, se tiene que verificar que efectivamente sea competencia de cada órgano, o en el caso, que sea competencia de la Secretaría de la Función Pública, por lo que debemos entender por competencia, la facultad de poder actuar, conforme a las atribuciones establecidas en un orden jurídico.

Así, una vez analizada la competencia del órgano facultado, o en el caso, se determinará la autoridad competente y se turnará la petición de inmediato

⁷³ Op. Cit... Monserrat Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2^a ed. Porrúa. México, 2001.

para su tramitación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 113 Constitucionales y 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. No olvidando que **¡TODA QUEJA ES UNA SOLICITUD!**.

Es muy importante mencionar, que relativo al régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que se trata en lo referente al **desistimiento** presentado por el quejoso o denunciante, el cual no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, pues este trámite se realiza de oficio, en virtud de que las normas que integran esta materia son de interés público y no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues no le conceden la facultad de exigir a la autoridad que actúe en forma determinada.

Una vez agotada la investigación de una queja o denuncia, se tomarán en cuenta las pruebas y documentación que integra el expediente, a fin de resolver dicho asunto, lo cual puede arrojar diversos resultados, los que se asentarán en un **Acuerdo denominado de Conclusión** que pueden ser:

- **a) Archivo por falta de elementos:** tal supuesto se dará cuando las diligencias practicadas no aporten elementos suficientes para acreditar la presunta responsabilidad del denunciado e incoar el procedimiento administrativo de responsabilidades.
- **b) Incompetencia:** cuando derivado de la investigación, se acredite que el servidor público involucrado no pertenece a la dependencia o entidad de adscripción, el Órgano Interno de Control se declarará incompetente para conocer de los hechos denunciados y remitirá el expediente con sus actuaciones a la instancia competente.
- **c) Improcedencia:** es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control en el sentido de concluir la atención de una queja o denuncia, sin resolver el fondo de la misma, en virtud de que resulta material y jurídicamente imposible iniciar o continuar con la investigación del asunto, por tratarse de hechos distintos a la

responsabilidad administrativa de los servidores públicos o por una causa superveniente.

- **d) Remisión del expediente para dar inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades o de envío al Área de Responsabilidades:** Se deberá notificar al área de responsabilidades del Órgano Interno de Control junto con el expediente, si de la investigación resultaron elementos suficientes para el inicio del procedimiento administrativo, mediante la notificación correspondiente.

En lo que respecta a los tres primeros incisos, se da por concluida la investigación, y por ende, se termina todo lo referente al expediente, pero en el caso del inciso d), relativo al acuerdo de turno a responsabilidades, es de mencionarse que se continuará el procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que se consideró que existen elementos suficientes que acreditan la probable responsabilidad administrativa de uno o varios servidores públicos, por lo que se turnará el expediente al Área de Responsabilidades para que inicie al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades o Disciplinario, por haber incumplido normas del servicio público, procedimiento que será analizado más adelante.

En mi opinión, sería conveniente que cuando se trata de remitir el expediente al Área de Responsabilidades, se analizara realmente que fuera una responsabilidad grave, ya que en ocasiones, o mejor dicho, en la mayoría de las veces se trata de expedientes por conductas no graves, mismas que terminan con un apercibimiento o amonestación, como se verá más adelante, pero desde este acuerdo, se podría apercibir al servidor público que se condujera con la máxima diligencia, y así, no dar inicio al Procedimiento de Responsabilidades, esto aunado a que el servidor público sancionado puede impugnarlo, siendo costoso para el erario federal, costos que van desde los \$15,000.00 a los \$75,000.00, lo que conlleva esta investigación, únicamente en lo que corresponde en el Área de Quejas.

Por lo que, considero que la Secretaría de la Función Pública, no tenga como atribución la de sancionar a los servidores públicos, sino que esta atribución sea trasferida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que exista realmente la unificación de criterios y no se convierta como hoy en día, en un circulo vicioso, y por ende, se den otras irregularidades, entre ellas el nepotismo en su máxima expresión, al proteger a verdaderos hampones, al no sancionarlos como debe ser, por que son hijos, sobrinos, ahijados, nietos, de políticos, ya que resulta muy oneroso realizar la investigación y después turnar el expediente para sancionar y si impugnan en recurso de revocación, la misma autoridad se convierta en juez y parte, es decir, dicho recurso sea interpuesto ante esta misma autoridad, convirtiéndose así estos Órganos Internos en Juez y parte, en el procedimiento, por lo que, al quitar esta atribución de sancionar, a estos Órganos, se dejarían únicamente como parte de un procedimiento.

Esto de proteger, a verdaderos hampones de la administración pública, es que muchos servidores públicos, no permiten que haya una investigación más allá de los mandos medios, sin llegar a tocar a puestos directivos o de dirección, en tanto no exista una institución para sancionarlos, por que tanto los Titulares de los Órganos Internos de Control, como los Titulares de Responsabilidades, sancionan a quien quieren sancionar y a quienes cometen verdaderas irregularidades graves, no los sancionan, por lo que, vemos además de este circulo vicioso, una mafia dentro de la propia Secretaría, que justifica sólo lo que quiere justificar.

Ahora bien, en lo que respecta, a los **Seguimientos de Irregularidad**, como se vio con antelación, se solventará con la respuesta correspondiente del responsable del área, de la cual se deberán verificar la aplicación de las medidas establecidas registrándose cada una, en el **Sistema Electrónico de**

Atención Ciudadana; el expediente se archivará posteriormente a la comunicación al ciudadano de la resolución referida a su petición.

3.9 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONTRALORÍA INTERNA.

Continuando con el trabajo, al existir los elementos suficientes que acrediten la probable responsabilidad de algún servidor público adscrito, en este caso, al Servicio de Administración Tributario, deberá ser seguido mediante el procedimiento disciplinario, dispuesto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y/o 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 u 8 de los ordenamiento referidos.

Así, en este caso, analizaremos primero el procedimiento administrativo de responsabilidades, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a continuación se menciona:

El incumplimiento de estos criterios de conducta, dará lugar a la sujeción del procedimiento disciplinario y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

Legalidad

1.- CITATORIO. El oficio citatorio para la audiencia de ley, que señala el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deberá:

Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos, que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen, y en su caso,

el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; en el caso de que se trate de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Además, debe contener el señalamiento al servidor al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, considerando a "contrario sensu" lo establecido en el primer párrafo del Artículo 64 de la ley federal, que señala que el presunto responsable podrá ofrecer pruebas y alegatos durante la audiencia de ley. En caso de no ofrecerlas o no formularlos durante dicha audiencia habrá perdido tales derechos.

El requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el Órgano Interno de Control que cita a procedimiento, señalándole que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotación conforme lo prevé el artículo 108 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Cabe mencionar que tendrá que tener verificativo la audiencia de ley, entre la fecha de la citación (notificación) y la de la audiencia, deberá de mediar un plazo no mayor quince días, ni menor de cinco días hábiles.

Además, en el oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 103 al 112 del Código Federal de Procedimientos Penales, cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que e

oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido.

En este sentido, es importante mencionar que supletoriamente será aplicable el Código Federal de Procedimiento Penales, como se establece en la siguiente Jurisprudencia, por la contradicción de tesis que señalaban que sería aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles y en otra sería el Código Federal de Procedimientos Penales:

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: I.4o.A.305 A

Página: 1001

SERVIDORES PÚBLICOS, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. Si la resolución reclamada emana de un procedimiento administrativo de responsabilidad, tramitado ante la Contraloría Interna en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, es obvio que se rige por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en consecuencia, la notificación que del acto combatido se hizo, se rigió por las reglas que para tal efecto se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo que se llega al conocimiento de que las disposiciones jurídicas relativas a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, se encuentran contempladas en el título tercero, que va de los artículos 46 al 78, de los que se desprende que no establecen en qué momento surten efecto las notificaciones, cuestión que tampoco es posible advertir de ninguna otra disposición contenida por la misma ley, por lo que en este caso, es menester acudir a la legislación supletoria, que no es el Código Federal de Procedimientos Civiles sino, el Código Federal de Procedimientos Penales y en todo caso, el Código Penal por disposición expresa del artículo 45 de la ley citada.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2584/99. Arturo Camilo Williams Rivas. 10 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: María Ernestina Delgadillo Villegas.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 1203, tesis I.7o.A.23 A, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.”.

Nota: En sesión plenaria de fecha primero de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, los señores Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito acordaron abandonar el criterio sustentado en la tesis "SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 64 FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.", publicada con el número I.4o.A 48 A en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo II, octubre de 1995, página 634.

2. PRUEBAS. Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son:

Las auditorías practicadas por los Órganos Internos de Control, que deben contener como mínimo los siguientes elementos: oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones, en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trata.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo; deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas. (Periciales. Testimoniales, etc.), puede ser en el sentido de "tenerlas por ofrecidas y admitidas"; "reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo", "o admitirlas, señalando fecha para su desahogo", ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (Documentales. Presuncionales

e Instrumentales), de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales, aplicado de manera supletoria.

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

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia.

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

Al respecto existe la siguiente tesis relativa a la admisión de las pruebas:

Novena Época

Instancia: DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Agosto de 2001

Tesis: I.13o.A 33 A

Página: 1358

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. De una interpretación gramatical del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estima que en aquellas cuestiones relativas al procedimiento, así como para la apreciación de las pruebas, que no se encuentren previstas en ese ordenamiento legal, se observarán de manera supletoria las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y, en lo conducente, las del Código Penal. 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, sin importar que el precepto de que se trata se encuentre dentro del capítulo IV, título segundo, relativo a

"Disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo", toda vez que del análisis que se hace a la citada ley no se advierte disposición diversa que autorice emplear otro ordenamiento en tratándose de la supletoriedad, de modo que es irrelevante que el invocado artículo se encuentre contenido en el capítulo y título indicados, que se refieren al procedimiento en el juicio político.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 813/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República como autoridad demandada y en representación del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 4 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretario: Manuel Muñoz Bastida.

Véase:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, febrero de 2001, página 1767, tesis I.8o.A.15 A, de rubro: "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN ELLA LE ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 279, tesis por contradicción 2a./J. 60/2001 de rubro "RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL RELATIVA."

Novena Época

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Febrero de 2001

Tesis: I.7o.A. J/12

Página: 1701

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.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

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.

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.

Revisión contenciosa administrativa 147/99. Jefe de la Unidad de lo Contencioso del Gobierno del Distrito Federal. 27 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Ma. Del Rocio Sánchez Ramírez.

Amparo directo 7057/99. Mario Ernesto Gámez Paco. 6 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Jorge Villalpando Bravo.

Revisión fiscal 1977/2000. Titular del Órgano de Control Interno en el Registro Agrario Nacional de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 13 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Miguel Ángel Betancourt Vázquez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 540, tesis VIII.1o.8 A, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."

Al respecto, es de señalarse que en el mismo día de la audiencia de ley, se tiene que presentar las pruebas y el desahogo de las mismas, aún cuándo

quedaran pendiente de desahogar, pero serán admitidas, pero también se presentan los alegatos de él o de los involucrados

3.10 DIFERENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CON EL SEGUIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Al respecto, en lo que corresponde al procedimiento administrativo de responsabilidades, de conformidad con la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**⁷⁴, se sigue el mismo procedimiento, únicamente que ya presenta reformas al respecto, como son:

- Se toma como base el mismo procedimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las siguientes diferencias.
- Será aplicado supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con su artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

“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.”

- Si el servidor público deja de comparecer, se tendrán por ciertos los hechos que se le imputan.
- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable el término de cinco días para que aporte los elementos de prueba que estime pertinentes y que guarde relación con los hechos que se le imputan, al respecto no señala la ley, dicho término cuando empezará a correr el mismo, si en la propia audiencia de ley o a partir de que sea notificado que corre dicho término.

⁷⁴ Cfr. Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

- Una vez que ya fueron desahogadas las pruebas admitidas, la Secretaría de la Función Pública, el Titular del Órgano Interno de Control y/o el Titular del Área de Responsabilidades, respectivamente, deberá resolver dentro de los 45 días hábiles siguientes sobre la existencia de responsabilidades o impondrá la sanción correspondiente, pudiéndose ampliar este plazo por otro igual por única vez, es decir por otros 45 días hábiles.
- Se hace más clara la suspensión temporal del servidor público y en el caso de que se haya hecho público se hará de la misma forma por la Secretaría, en el caso de no haber sido sancionado.
- En el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, se establecen los tipos de sanciones y se determina las infracciones graves, por ende a contrario sensu, las no mencionadas se consideraran como infracciones no graves, por lo que en la realidad, esto no es aplicable porque depende del caso en concreto y como ejemplo con la fracción I del artículo 8 de la Ley de la materia, se llega hasta inhabilitar.

Como fue comentado en su momento, la responsabilidad administrativa, en el artículo 113 de la Constitución Federal, dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo con el fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; estas obligaciones están previstas en el Código de Conducta contenido en las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (no vigente pero positiva, es decir que el artículo sexto transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, indica que se aplicará de la ley anterior, o en su caso, los asuntos pendientes de resolverse se continuará la investigación con dicha Ley), y el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (vigente y positiva), así, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, y los

procedimientos y las autoridades, que llevan a cabo la aplicación se disponen en el artículo 109 constitucional, que establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces sanciones por una misma conducta. Por su parte, el artículo 23 constitucional establece que **nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. En este sentido, podría prestarse a mala interpretación, ya que, en la responsabilidad administrativa existen lagunas, como el de la suplencia, en donde se debe de aplicar de la siguiente forma:

LEY	CÓDIGO UTILIZADO COMO SUPLENTE.
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	Código Federal de Procedimientos Penales
Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Código Federal de Procedimientos Civiles

De existir los elementos suficientes para poder llevar a cabo la resolución administrativa, para sancionar algún servidor público o, en su caso, para absolverlos, deberá cumplirse con lo previsto en los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (sanción económica) 53 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y/o 13 y 14 de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en especial con el artículo 54 o 14, debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello, en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente y según sea el caso de las Leyes Federales de Responsabilidades que sea aplicable.

Los procedimientos de responsabilidades, en los que se aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se resolverán en términos de los artículos 279 al 290 del Código Federal de Procedimientos Penales⁷⁵, en donde se deberá analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su caso, se procederá a determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, y la imposición de la sanción al tipo de falta; análisis que se realizará más adelante, de los elementos contenidos en el artículo 54 de la ley de la materia.

En lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se resolverán en términos de los artículos 79 a 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁷⁶, se deberán analizar y valorar cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 8

⁷⁵ Cr. Código Federal de Procedimientos Penales, Colección Penal, 1ª edición, Editorial Delma, México, D. F., 2002. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1934.

⁷⁶ Cr. Código Federal de Procedimientos Civiles, Agenda Civil del Distrito Federal 2005, 9ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A., publicado en el Diario Oficial de la Federación 03 de enero de 1928 y entra en vigor el 01 de octubre de 1932.

de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se deberá individualizar la sanción conforme al artículo 14 de la Ley de la materia.

Asimismo, si existiera el caso que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido, quedará debidamente acreditado y determinado; se deberá observar e imponer la sanción económica en términos del artículo 113 Constitucional.

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado proceda imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

En el sentido, de que concluido un juicio con sentencia ejecutoriada, y se vuelva a enjuiciar a la misma persona por los mismos hechos o causas y se emita otra sentencia diferente, es decir, que ya haya causado estado, es decir, sea cosa juzgada, bajo este razonamiento se inicie otro procedimiento por lo mismo y se juzguen los hechos nuevamente imponiendo otra sentencia, viola la seguridad jurídica, que es uno de los valores jurídicos del derecho, es de comentar el principio de que no podrán imponerse dos veces por la misma conducta y sancionar por la misma naturaleza, cuyo alcance es el de una garantía de seguridad jurídica a favor del individuo, operando su eficiencia precisamente, en la imposibilidad jurídica de que tanto la Administración Pública como el Juez, apliquen, a la misma conducta penas de igual naturaleza, es decir, si el órgano administrativo impone una sanción económica y la inhabilitación, el Juez a esa misma persona y por la misma conducta ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero si otras como la de prisión.

Es de comentarse que no existe un enlace entre un órgano administrativo y los órganos jurisdiccionales, es decir, como se mencionó en el párrafo anterior, si un Órgano Interno de Control, sanciona a un servidor público con la inhabilitación y sanción económica, y se dio parte al Ministerio Público, el cual consignó a un Juez Penal, pero éste sanciona también con inhabilitación, cual de las dos es aplicable; ya que la primera es mayor a la otra, en estos casos, opino que sería válido el principio que **"quien es primero en tiempo es primero en derecho"**, pero en estos casos se tendría que impugnar, y en su caso, se resolverá por lo que corresponde en el Administrativo, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, y en su caso en la Revisión Fiscal, en el Tribunal Colegiado de Circuito, obviamente que dicho recurso es presentado en la Sala, y por lo que hace al penal, en el Tribunal Unitario en materia penal, y en su caso, en el Amparo.

3.11 LOS TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS REGULADOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La imposición de las sanciones está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación y la observancia del procedimiento correspondiente, a que se refiere el artículo 16 constitucional, así como la justa cuantificación de la multa, en los términos del primer párrafo del artículo 22 de la propia Constitución.

En estos términos, la resolución que imponga la multa deberá seguir el procedimiento que establecen los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, observando las disposiciones de los artículos 54, 55 y 56 del mismo ordenamiento.

Ahora bien, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 53, establece los tipos de sanciones, y son:

“Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;*
- II. Amonestación privada o pública;*
- III. Suspensión;*
- IV. Destitución del puesto;*
- V. Sanción económica, y*
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.”⁷⁷.*

El apercibimiento como la amonestación pueden ser privadas o públicas, pero ¿qué entendemos por estos términos?, para la práctica común y existe una corriente en la cual señala que será privada cuando la autoridad la realice en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su ejecución, en virtud de la escasa importancia del asunto, y será pública cuando la autoridad estime que la responsabilidad en que se incurrió, amerita que deba quedar por escrito e integrada al expediente que corresponda. Pero también existe otra opinión en la que menciona que será privada en el sentido que únicamente se levantará un acta entre el superior jerárquico y el servidor público sancionado, y cuándo sea público se realice ante dos testigos de asistencia, hasta el presente, no se ha decidido cual de los dos criterios sea el correcta. Afortunadamente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya desapareció lo que es el apercibimiento, como sanción.

Es más, el apercibimiento y la amonestación, han sido figuras utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

⁷⁷ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Sista, Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de 1992.

El **apercibimiento** se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción mayor en caso de persistir en una conducta indebida: "... es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta del Derecho", "... se acostumbra a considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la amonestación y conjuntamente con la prevención. Sin embargo ésta es más leve en su aplicación general"⁷⁸.

El Código Penal Federal, en su artículo 43 dispone: "*El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquirido y se teme, con fundamento, que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente*"⁷⁹.

De la disposición transcrita podemos derivar que el apercibimiento:

- a) Es una llamada de atención;
- b) A quien ha incurrido en falta;
- c) Para que no vuelva a incurrir en ella.

El **apercibimiento** solamente se considera una "llamada de atención", aunque puede darse el caso de que se imponga como sanción única cuando la infracción y las circunstancias del caso no ameriten otra.

La **amonestación** también es considerada como una llamada de atención, una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito, en el artículo 42 del Código Penal Federal se enuncia de la siguiente manera: "...en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias

⁷⁸ Op. Cit... Monserrit Ortiz Solttero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2^a ed. Porrúa, México, 2001.

⁷⁹ Op. Cit... Código Penal Federal. Colección Penal, 1^a edición, Editorial Delma, México, D. F., 2002. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1931.

del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere...»⁸⁰.

De lo expuesto, afirmo que se trata de dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que si es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación.

En diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal es una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, suspender a un servidor público por considerar que se pone en riesgo cuestiones relaciones con el erario federal (bienes muebles, bienes inmuebles, etc.), pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán lo que dejó de

⁸⁰ Ibidem.

percibir por la medida impuesta, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones.

La imposición y aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 53, entre las que se encuentra la inhabilitación, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a través de sus contralorías internas.

En cuanto a la **suspensión**, es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado. Al respecto, la Ley de la Materia, cita esta expresión en diversos preceptos; como su artículo 53 fracción III y 56 fracción I, en donde la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas la cual puede ser de tres días hasta tres meses y es impuesta por el superior jerárquico del servidor público que ha infringido la normatividad administrativa, tal y como lo expresa el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, redactado en los siguientes términos:

“Artículo 75. La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente (Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, según el régimen jurídico por el que fue contratado el trabajador de que se trate).

La Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la continuación de las investigaciones. La

suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute."⁸¹.

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

La destitución está contemplada en los artículos 53 fracción IV y 56 fracciones II, III y IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales establecen:

"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en: ...IV. Destitución del puesto..."

*"Artículo 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas: ...II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos, con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;...III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo a que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico; ...IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga..."*⁸²

Como se dijo anteriormente, para la aplicación de las sanciones de destitución y suspensión, tratándose de servidores públicos de base se estará a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo o en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, según sea el caso.

⁸¹ Op. Cit. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edición Sista. Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de 1992.

⁸² Ibid...Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos...

Por lo que hace a la **sanción económica** contemplada en la fracción V del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, este directamente vinculada al tema central de la presente investigación; motivo por el cual será tratada con más profundidad en un capítulo posterior, y aquí únicamente mencionaremos que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos indica en lo conducente: "*... así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del Artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*"⁸³

Por otra parte, el precepto 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece el contenido detallado del precepto constitucional comentado en el párrafo precedente, y tiene como presupuesto de existencia que se cause un daño o perjuicio o que el infractor obtenga un beneficio económico.

Cabe mencionar, que el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ha considerado que es inconstitucional, como se menciona en las siguientes jurisprudencias:

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVII, Mayo de 2003
Tesis: 2a. LXIV/2003
Página: 304

⁸³ Op. Cit... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, D. F., 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 1917.

SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002, EN CUANTO IMPIDE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA GRADUAR LA CUANTÍA DE LA SANCIÓN ECONÓMICA QUE PREVÉ, ES INCONSTITUCIONAL. El artículo 55 de la mencionada ley, derogado en lo que respecta al ámbito federal por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 2002, al disponer en su primer párrafo que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 del ordenamiento citado, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, contraviene lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual ese tipo de sanciones deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Ello es así, pues al no establecer el señalado artículo 55 reglas que permitan que las autoridades gradúen la cuantía de las sanciones, las obliga a imponerlas de manera fija, sin que puedan ejercer su facultad de arbitrio para individualizar y cuantificar su monto, lo que se traduce en la aplicación de sanciones a todos por igual, de manera invariable e inflexible, generando excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado para los infractores.

Amparo en revisión 182/2002. Cuauhtémoc Gómez Cabezud. 11 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

Amparo directo en revisión 399/2003. Sergio Rodríguez Villalobos. 4 de abril de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Septiembre de 1997

Tesis: P. CXL/97

Página: 207

SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA

INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Gutiérrez y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

Por último, la inhabilitación, es de comentarse que en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su último párrafo establece: *"...Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite."*⁸⁴. Este último plazo de

⁸⁴ Op. Cit. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Sista. Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de 1992.

inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, por ejemplo que una enfermera haya membreado o etiquetado el tipo de sangre, de forma incorrecta, es decir que le haya colocado un tipo distinto, esto provocó que una persona tenga V. I. H., y se puede catalogar como una simple negligencia médica, pero con una gran trascendencia, por las consecuencias que provocó, otro es que un servidor público, compruebe sus viáticos con facturas apócrifas.

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

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

Es importante mencionar que para el autor Rafael de Pina nos menciona que se debe entender por inhabilitación, "*Sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia.*"⁸⁵

En este aspecto en lo que corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades de Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 13 los tipos de sanciones que son:

⁸⁵Op. Cit...De pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 29 ed., Porrúa. México D. F . 2000 . Pág. 321

"Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

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

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

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado⁸⁶.

Cabe mencionar, que a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya se especifica cuales serán las conductas o

⁸⁶ Op. Cit. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Edit. Sista, Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

infracciones graves y que ya no consigna el apercibimiento, son las diferencias entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos.

3.12 ELEMENTOS QUE SE TOMAN EN CUENTA PARA SANCIONAR.

En estos términos, la resolución que imponga la multa deberá seguir el procedimiento que establecen los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, observando las disposiciones de los artículos 54, 55 y 56 del mismo ordenamiento.

En este sentido en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

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

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir 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;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.”⁸⁷

⁸⁷ Op. Cit. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Sista, Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de 1992.

En la fracción primera, el elemento a que se refiere el dispositivo en cuestión, es la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas, lo cual nos pone ante la incertidumbre de lo que debe entenderse por *infracción grave*, ya que, como quedó expuesto, la ley no contiene ningún elemento expreso que permita determinarla.

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

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

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

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

El sexto elemento a considerar, es que si existe algún antecedente del servidor público, toda vez que cuando existe, hay una agravante, en razón de que de ella se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandato legal.

Finalmente, se deberán tomar en consideración "*El monto del beneficio, daño o perjuicio derivados, del incumplimiento de obligaciones*", que aunque no es un dato para graduar la sanción económica, pues ésta siempre deberá ser de dos tantos, ayuda a determinar la gravedad del ilícito, puesto que en distintas disposiciones de la ley se hace referencia a cantidades en salarios mínimos, como en materia de prescripción, de la autorización para no sancionar, y para fijar la competencia entre la Secretaría de la Función Pública y las Contralorías Internas de las Dependencias.

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

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

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

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

Ahora bien, en lo que respecta en este mismo sentido, se deben tomar en cuenta los mismos elementos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como se establece en el artículo 14, además de existir la absolución, siempre y cuando sea fundada y motivada, como lo menciona en su artículo 17 de la ley referida.

3.13 AUTO DE CIERRE, AUTO DE IMPROCEDENCIA, AUTO DE ARCHIVO.

Al respecto, el Auto o Acuerdo de Improcedencia o de Archivo, ya fueron comentados anteriormente, y son acuerdos que se presentan dentro de la etapa de investigación y en lo relativo al Acuerdo de Cierre, es cuando ya fue citado el presunto responsable y ya fueron desahogadas las pruebas, no existiendo nada pendiente de desahogar, entonces se emite este acuerdo para que se inicie el conteo de los treinta días que marca la fracción II, del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; esto obviamente, si no se desprende una nueva irregularidad administrativa, a cargo de ese servidor público o de otro, a lo cual considero que sería posible emitir la resolución administrativa correspondiente y por lo que hace a la nueva responsabilidad sería enviar al Área de Quejas, para que se lleve a cabo la investigación correspondiente, y en su caso, se resuelva al respecto de esa nueva irregularidad, o que se lleva en ese mismo expediente la investigación y más aún si guarda relación con los hechos que

dieron origen a esa responsabilidad del mismo expediente, para que se determine lo que en derecho corresponda, y la autoridad en su momento, resuelva.

CAPÍTULO 4

4.1 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias. *"Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa"*⁸⁸

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

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

1º Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que se puede acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2º Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha, en que surta sus efectos la resolución en que se impone la sanción.

⁸⁸ Alfaro Vázquez, José Luis. *EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO*. UNAM. 1991. MÉXICO.

3º El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

4º Se establecen como plazos: treinta días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas como máximo para notificarla.

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

El autor Vázquez Alfaro⁸⁹ menciona que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, cuya estructura y funcionamiento se encuentran regulados por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 31 de diciembre de 1977, vigente a partir de agosto de 1978, y con reformas publicadas el 31 de diciembre de 1981 y el 3 de enero de 1988.

⁸⁹ OP Cit. Pág... Alfaro Vázquez, José Luis. *EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO*. UNAM. 1991. MÉXICO. Págs 163 y 164.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta integrado por: Una Sala Superior y diecisiete Salas Regionales, que se encuentran distribuidas en once regiones para las que, para tal efecto, se ha sido dividido el territorio mexicano.

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son designados por un periodo de seis años por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los Magistrados pueden ser nombrados para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales.

Los Magistrados Supernumerarios que deben suplir a los numerarios en los supuestos señalados por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también son nombrados a través del mismo procedimiento.

Si al término de su periodo de seis años, que se computa a partir de la fecha de su designación, fueren nuevamente designados, de conformidad con lo señalado por la citada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Magistrados del citado Tribunal sólo podrán ser removidos en los casos y mediante el procedimiento que, para los Jueces y Magistrados "inamovibles" del Poder Judicial de la Federación prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior del Tribunal que nos ocupa se integra por nueve Magistrados especialmente nombrados para ello. Para que la Sala Superior sesione válidamente se requiere la presencia de por lo menos seis de sus miembros (artículo II de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Las resoluciones de la citada sala son tomadas por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de hacerlo salvo que tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto será diferido para la siguiente sesión, y si persistiere el empate, se designará nuevo ponente (artículo 12).

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados cada una. Para que una sala sesione válidamente se requiere la presencia de los tres Magistrados que la componen. Las decisiones de las salas son tomadas por mayoría de votos.

Conforme al artículo 198 del Código Fiscal de la Federación⁹⁰ son partes:

- a) *El demandante;*
- b) *Los demandados: a) La autoridad que dictó la resolución impugnada; b) El particular a quien favorezcan la resolución cuya modificación o cuya nulidad pida la autoridad administrativa; c) El titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad demandada.*
- c) *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en todos los juicios en que se controviertan actos de autoridades de las entidades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos de coordinación en materia de ingresos federales. La Secretaría de Hacienda también puede figurar como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación debiendo apersonarse dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada;*
- d) *El tercero con un derecho incompatible con la pretensión del demandante.*

⁹⁰ Código Fiscal de la Federación. Legislación Fiscal 2001. Tomo I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Servicio de Administración Tributaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

El proceso predominante de los que tramita el Tribunal es el juicio de nulidad fiscal. También tramita, el citado Tribunal, un volumen pequeño de procesos de plena jurisdicción como son:

- 1.- Pensiones civiles;
- 2.- Militares con cargo a las instituciones federales de seguridad social o al erario federal;
- 3.- La interpretación y
- 4.- El cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por la administración pública centralizada y
- 5.- Los casos de responsabilidad civil de funcionarios y empleados federales. Estos procesos, en ausencia de un procedimiento regulado en forma específica, deben tramitarse siguiendo los lineamientos del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 169 del Código Fiscal de la Federación).

La fracción I del artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, asienta que harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como lo hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos.

Por su parte, la fracción II del mismo artículo 234 Código Fiscal de la Federación⁹¹, señala las excepciones a la prueba tasada:

- a) Indica que las pruebas pericial y testimonial quedan sujetas a la prudente apreciación del juzgador, según las circunstancias;
- b) Cuando el juzgador se forme una convicción distinta de la que obtendría a través de los lineamientos de la prueba tasada, podrá apartarse de dichos principios, debiendo fundar "razonadamente" esta parte de su sentencia.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, es aplicado supletoriamente del Código Fiscal de la Federación, como se indica en su artículo 197, que el

⁹¹ Op. Cit... Código Fiscal de la Federación. Legislación Fiscal 2001. Tomo I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Servicio de Administración Tributaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

juzgador goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras y para fijar el resultado final de dicha evaluación, respetando lo dispuesto en el capítulo correspondiente del mismo ordenamiento y en las leyes aplicables.

Por su parte, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal⁹², en su artículo 79-I, establece abiertamente la libre apreciación del material probatorio, excluyendo expresamente sólo la documental pública y la inspección judicial.

El artículo 203, del Código Fiscal de la Federación reproduce las causas de sobreseimiento, que también contiene la Ley de Amparo en su artículo 74, y al respecto la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 71, establece que:

- a) El desistimiento del actor;
- b) Los casos en los que durante la tramitación del proceso sobrevenga una causa de de improcedencia en el artículo 202 del mismo código;
- c) La muerte del demandante cuando su pretensión sea personal y por lo tanto intransferible y
- d) De satisfacción a la pretensión del actor.

La sentencia definitiva pone fin al proceso, conforme al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

La jurisprudencia, era establecida por la Sala Superior, y obligatoria para la misma y para las Salas Regionales. La jurisprudencia se podía formar de tres maneras:

⁹² Ley del Tribunal de lo Contencioso y Administrativo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de diciembre de 1995.

- a) Al resolver las contradicciones entre las sentencias dictadas por las salas regionales, con la aprobación de por lo menos seis magistrados de la sala superior;
- b) Si al resolver el recurso de queja interpuesto contra una sentencia de la sala regional, la Sala Superior decidía modificarla, y
- c) Cuando la Sala Superior dictaba en el recurso de revisión tres sentencias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario, sustentando el mismo criterio y que hubiesen sido aprobadas por lo menos por seis magistrados.

El mismo criterio sigue para las tesis que pronuncie la Sala Superior al resolver, como tribunal de primera instancia los asuntos que revistan características especiales, con la obligatoriedad implícita para la misma Sala Superior.

En el supuesto de que las salas regionales sustenten un criterio distinto al de un precedente, deberán expresar en la sentencia las razones por las que dejaron de aplicarlo, debiendo enviar a la Sala Superior copia de la misma para que dicha Sala Superior resuelva cuál de las tesis, debe prevalecer.

En virtud de la reforma al artículo 261 de la Ley de Amparo, publicada el 5 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, la jurisprudencia establecida en las tesis de los tribunales colegiados de circuito será obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, con lo cual, queda sin validez la tesis número 100 del antes Tribunal Fiscal de la Federación que sostenía el criterio de que las tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito que constituyen jurisprudencia no son obligatorias para las Salas del Tribunal Federal.

Los Magistrados de la Sala Superior podrán proponer a la misma que modifique su jurisprudencia cuando existan razones fundadas que lo justifiquen.

Aunque el supuesto normal consiste en el cumplimiento voluntario de las sentencias, existe, en los casos de incumplimiento de una "sentencia firme", la "queja" que, por una sola vez, podrá utilizar la parte que se considere afectada ante la sala regional que instruyó el juicio en que se dictó la sentencia.

- a) La queja procede contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; también procede en los casos en lo que el acto o resolución emitidos para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.
- b) La queja deberá interponerse por escrito ante el Magistrado Instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos el acto o resolución que la provoqué.
- c) El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, la que deberá rendir un informe dentro del plazo de cinco días, en el que en su caso, justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido el plazo, con informe o sin el, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá en los cinco días siguientes.
- d) En el caso de que exista repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, y lo notificará al funcionario responsable de la notificación, ordenándole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.
- e) En el caso de que la Sala resuelva que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja, y concederá al funcionario responsable un plazo de veinte días para que cumplimente en la forma debida el fallo respectivo, indicándole la forma y términos, precisados en la sentencia y de conformidad con los cuales, habrá de cumplir.

Finalmente, durante el trámite de la queja, existe la posibilidad de solicitud de la medida cautelar y el aseguramiento del interés fiscal ante la oficina ejecutora correspondiente.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la jurisprudencia A-13, precisó la opción, en la

presentación del recurso o en la interposición del juicio de nulidad, en los siguientes términos:

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICIÓN.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste mediante recurso de revocación, ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el artículo 71, debe ser considerada como la facultad, poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de **opcionalidad**; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.

Resulta importante señalar que en materia de responsabilidades de los servidores del Gobierno del Distrito Federal, la competencia fue otorgada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1997, que en su artículo segundo reformó los artículos 3º, fracciones I Bis, II y IV, 48, 51 71 Bis, 79 segundo párrafo 80, fracciones IV, VII, y VIII, y 90, además de adicionar un Título Quinto con un Capítulo Único, que contempla los actuales artículos 91 a 93, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

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

REINSTALCIÓN, ACCIÓN DE. COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL.

La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, es de la Junta Federal y no del Tribunal Fiscal, en razón de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo, que conoce del control de legalidad de los autos y resoluciones de las autoridades del ramo en los términos de los artículos 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal aludido; tanto más cuanto,

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

Sólo procedería el juicio de amparo en contra de actos de autoridad o la acción directa en contra del servidor público y posteriormente en contra del Estado.

Además de esta imprecisión, se incurre en una nueva falla de técnica legislativa al adicionar una tercera facción al artículo 78, ya que regula la extinción del derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios, que es de un año; pero además, se establece que el cómputo del plazo se hará a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado que se cometió la falta, como se han establecido en las tesis establecidas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto del Primer Circuito en Materia Administrativa.

Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia.

4.2 PRESCRIPCIÓN.

El ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa, se encuentra sujeta a un plazo y en caso de que no se ejerza en ese tiempo, la ley declara extinto su derecho.

La extinción de esta facultad constituye la prescripción, regulada en el artículo 78 de la ley, en dos fracciones diferenciadas en razón del elemento económico de la infracción, como se transcribirá más adelante.

Para la imposición de las sanciones administrativas y económicas, se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el artículo 78 de la Ley de la materia; razón por la cual, se recomienda actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones, por haber operado la prescripción.

Al respecto el citado numeral establece:

"I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no exceden de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

*II.- En los demás casos prescribirán en tres años."*⁹³

⁹³ Op. Cit. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Sista, Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de 1992.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fuere de carácter continuo.

Lo adecuado sería que la diferencia de los plazos se estableciera de acuerdo con la gravedad de la infracción, la cual, debería ser determinada tomando en cuenta el dolo, la mala fe, la reincidencia, la cuantía y la trascendencia de la conducta infractora en el ejercicio de la función pública.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

Cabe señalar, la diferencia que existe entre caducidad y prescripción y para ello mencionare la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Enero de 1999

Tesis: I.4o.A.253 A

Página: 897

PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ. De conformidad a lo establecido por el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esa ley prevé, se desprende que caducidad y prescripción son dos figuras jurídicas diferentes, ya que la caducidad es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, del mismo ordenamiento legal, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; o sea la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los funcionarios en los términos que ese precepto prevé, es decir es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en

contra de los funcionarios; en cambio la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1364/97. Jorge Enrique Padilla López. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Ramón E. García Rodríguez.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 34 establece los términos para la prescripción, que ahora son de tres y cinco años como a continuación se indica:

*“...Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en **tres años**, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

*En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de **cinco años**, que se contará en los términos del párrafo anterior.*

*La prescripción **se interrumpirá** al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción **empezará a correr** nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.*

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.”⁹⁴.

Aquí ya tenemos una nueva modalidad ya que en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se hablaba que corriera un término para la autoridad al no actuar un expediente, por lo que en la Ley

⁹⁴ Op. Cit. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. Sista. Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

Federal de Responsabilidades Administrativas, ya lo indica, es decir, esta más equilibrada esta situación.

PROPUESTA

Mi propuesta, consiste en que es necesario que se unifiquen los criterios en los Órganos Internos de Control, así como el personal de los mismos, para que tengan los mismos parámetros y no exista diversidad de criterios para sancionar.

¿De que forma podemos unificar estos criterios? Lo primero es precisar cual será el Código supletorio en materia de responsabilidades administrativas, ya que desde el 13 de marzo de 2002, se han venido utilizando supletoriamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Federal de Procedimientos Penales y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que, sugiero que se reforme la ley vigente, a efecto de que se promulgue su Reglamento, para que de esta forma se subsanen la mayoría de las lagunas que existen en la Ley, para que funcione como la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, y su Reglamento.

Consecuentemente, que se lleve a cabo la conjunción de todas aquellas cuestiones administrativas para que se emita el Código Administrativo, y no siga funcionando supletoriamente el Código Civil y/o el Código Federal de Procedimientos Civiles, y puedan existir dudas al respecto de que una responsabilidad administrativa, es igual que una responsabilidad penal, porque se aplicó supletoriamente el Código adjetivo de esa materia.

Además, de que esto solucionaría la unificación de criterios y se buscarían las pruebas idóneas en materia administrativa, ya que, de conformidad a la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aplica en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Federal de Procedimientos Penales, y por ende, se pueden presentar

pruebas como careo de personas, entre otras muchas pruebas que no serían idóneas en esta materia administrativa.

Para la prescripción, no encuentro más que decir que sea aumentado el término mínimo a cinco años y que desaparezca ese criterio arraigado de la continuidad de la conducta, sino que sólo sea instantánea, es decir que se tome en cuenta el momento en que se da el hecho, para que de esta forma poder determinar este período, ya que por ejemplo podemos tener actos similares pero son en distintos momentos, lo que nos lleva a decir que exista error en este tipo de conceptos.

Ahora bien, para terminar con todos estos vicios de los Órganos Internos de Control, que cada vez se presta a más actos de corrupción, hay que debatirlos, ya que estos justifican lo que se quiere que se justifique, y que no se permita ir más allá de mandos medios para sancionar, es decir, sancionar a quien se quiere sancionar.

De lo anterior, considero que debe ser reformada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, para que se ingrese dentro de la facultad la de resolver sobre los asuntos, para que la Secretaria de la Función Pública, sea quien realice la función de integración del expediente y el Tribunal sea quien resuelva, que esta era el origen de la materia administrativa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa lo regula el artículo 109, fracción II, además de que existen otros tipos de responsabilidad como penal, civil y política.

SEGUNDA.- Los términos de servidor público, funcionario y empleado, son personas físicas, que se encuentra prestando un servicio al Estado y/o Gobierno, sea el nivel federal, local o municipal, pero aquí vendrá la diferencia de que cada uno tendrá en mayor o menor grado de responsabilidad y además algunos de ellos tendrán atribuciones propias que la ley le faculta, entre ellos el expedir actos de autoridad como es el caso de los llamados funcionarios públicos.

TERCERA.- Los términos empleo, cargo y comisión son utilizados como sinónimos, en los Órganos Internos de Control, como en la Secretaría de la Función Pública.

CUARTA.- La competencia del Órgano Interno de Control, en el Servicio de Administración Tributaria, se consigna en los artículos 14, 16 y 108 a 114 de la Constitución Federal; 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62 fracción I de la Ley de Entidades Paraestatales; 64 fracción III puntos 1 y 4 del Reglamento de la Secretaría de la Función Pública, 2 y 11 (Con la reforma del 12 de junio de 2003, será el artículo 12) de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 2 de su Reglamento.

QUINTA.- Un servidor público, funcionario y empleado, pueden incurrir en una conducta con diversos tipos de responsabilidad, como son: la

Responsabilidad Civil, Responsabilidad Penal, Responsabilidad Política y Responsabilidad Administrativa.

SEXTA.- El procedimiento administrativo de responsabilidades es llevado a cabo por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de la Secretaría de la Función Pública, y en su caso, por los Órganos Internos de Control, de las dependencias y entidades.

SÉPTIMA.- Los procedimientos que se llevan a cabo en los Órganos Internos de Control, le corresponde al Área de Quejas, la investigación, y el de sancionar, le corresponde al Área de Responsabilidades.

OCTAVA.- Para llevar a cabo el procedimiento administrativo de responsabilidades, existe la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es una ley no vigente, pero positiva, es decir, que es aplicable parcialmente ya que con la publicación el día trece de marzo de dos mil dos, en su artículo sexto transitorio, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolver a la fecha de entrada en vigor de dicha Ley, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que iniciaron tales procedimientos, es decir será aplicable la Ley que abrogó, que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

NOVENA.- Como sanciones en el procedimiento administrativo de responsabilidades se establecen: la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, esto de conformidad con la ley positiva.

DÉCIMA.- Todo servidor público que haya sido sancionado con una resolución administrativa, emitida por un Titular del Área de Responsabilidades o Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, tiene como medios de impugnación: el recurso de revocación ante la resolución administrativa que se emitió, ante la misma autoridad, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, y el amparo.

DÉCIMA PRIMERA.- Pueden existir actos de corrupción, dentro de los propios Órganos Internos de Control, en las sanciones que emite, ya que la propia ley faculta a los Titulares de Responsabilidades, para poder abstenerse de sancionar.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9 Ed. Edit. Porrúa. México., 1990.
- 2.- Alfaro Vázquez, José Luis. Evolución y Perspectivas de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. UNAM. 1991. México.
- 3.- Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Harla, México, 1997, p. 934
- 4.- Castelazo, José R. Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 1987, pp. 42 y 43.
- 5.- Delgadillo Gutiérrez, Luis. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª ed. Porrúa. México, 2001,
- 6.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 28ª ed. Porrúa. México. Pág. 129 y 130.
- 7.- Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, México, 1995.
- 8.- Juárez Mejía, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. 1ª Ed. Porrúa. México.

9.- Lajous, Gloria. Anatomía de la Corrupción. 2ª Ed., Edit. Posada S.A. de C.V., México, 1993.

10.- Lanz Cardenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 543 y 545.

11.- Lassalle, Ferdinand. ¿Que es una Constitución?. 13 ed. Editorial Colofón, S.A. 2002. México.

12.- Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª ed. Porrúa, México, 2001

13.- Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Ed. Porrúa, México, 2001.

14.- Patiño Camarena, Javier.- Transito del Constitucionalismo Individual y Liberal al Constitucionalismo Social.- Obra Jurídica Mexicana.- Procuraduría General de la República Tomo II.- México 1985 Carpizo Jorge.- La Constitución Mexicana. U.N.A.M. 1973.

15.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo Primero, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 455.

16.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1800-1976, 20ª, ed. Porrúa, México, 1976, Pág. 32

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA, México, D. F., 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 1917.
- 2.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 03 de septiembre de 1999.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Agenda de la Administración Pública Federal 2003, 8ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A, publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976.
- 4.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Agenda de la Administración Pública Federal 2003, 8ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A, publicada en el Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1986, y su Reglamento.
- 5.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Sista, Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de 1992.
- 6.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. Sista, Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.
- 7.- Ley del Servicio de Administración Tributaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2003.

8.- Ley Federal del Trabajo. Edit. Sista, Edición revisada por el Dr. Miguel Borrel Navarro. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 02 de diciembre de 1969, y entraría en vigor el 01 de mayo de 1970.

9.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado. Reglamentaria del Apartado B), del artículo 123 Constitucional. 38 ed., Editorial Porrúa. México, D. F., Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1968 (DOF del 20 de enero de 1967 se reformaron y adicionaron los artículos 46, fracción I, 119, 128, 140 y 142 de esta Ley).

10.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000.

11.- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso y Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 1995.

12.- Código Fiscal de la Federación. Legislación Fiscal 2001. Tomo I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Servicio de Administración Tributaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

13.- Código Penal Federal. Colección Penal, 1ª edición, Editorial Delma, México, D. F., 2002. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1931.

14.- Código Federal de Procedimientos Penales. Colección Penal, 1ª edición, Editorial Delma, México, D. F., 2002. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1934.

15.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Agenda Civil del Distrito Federal 2005, 9ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A, publicado en el Diario Oficial de la Federación 03 de enero de 1928 y entra en vigor el 01 de octubre de 1932.

16.- Código Civil Federal. Agenda Civil del Distrito Federal 2005, 9ª ed. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S. A, publicado en el Diario Oficial de la Federación 03 de enero de 1928 y entra en vigor el 01 de octubre de 1932.

17.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de mayo de 2005, Pág. 48 a 91, Primera Sección, Secretaría de la Función Pública.

18.- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 2001.

19.- Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos para el proceso de atención ciudadana emitidos en el mes de mayo de 2002 y actualizados el 03 de noviembre de 2003, por la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, de la Secretaría de la Función Pública.

JURISPRUDENCIAS

Tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Abril de 2000, Página 1001, tesis I.4o.A.305 A, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS."

Tesis del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Agosto de 2001, Página 1358, tesis I.13o.A.33 A, de rubro: "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES".

Tesis Jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Mayo 2003, Página 304, tesis 2a. LXIV/2003, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002, EN CUANTO IMPIDE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA GRADUAR LA CUANTÍA DE LA SANCIÓN ECONÓMICA QUE PREVÉ, ES INCONSTITUCIONAL. EI."

Tesis Jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada; en la que se determinó que la votación

es idónea para integrar tesis jurisprudencial publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Septiembre de 1997, Página 207, tesis P. CXL/97, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL."

Tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Enero de 1999, Página 897, tesis I.4o.A.253 A, de rubro: "PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ."

DICCIONARIOS Y/O ENCICLOPEDIAS.

- 1.- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 12^a ed. Porrúa. México, 2002.
- 2.- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SALVAT. Tomo 11, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1983.
- 3.- Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Diccionario Jurídico Temático, Vol. 3, Edit. Harla.
- 4.- Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Mas Actual Mexicana de Ediciones, México.
- 5.- Diccionario de la Lengua Española. LAROUSSE, 1a. Ed. 21a Reimpresión, 1997. México.

PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.segob.gob.mx>

<http://www.sat.gob.mx>

<http://www.shpc.gob.mx>