



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, RESPECTO A LA NECESIDAD DE APLICAR SANCIONES A SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS A LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAFAEL BARRIGA RENDÓN

ASESOR:

M. EN D. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA



“VIVIR CON LAS MANOS LIMPIAS, ES VIVIR EN LIBERTAD”

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Por darme la oportunidad de vivir, y aprender la humildad y sencillez que diferencia a los hombres de buena fe y voluntad.

A mi Padre:

Hombre admirable de principios, que me inculco los valores mas esenciales como son el respeto, la responsabilidad, la honestidad, la humildad y el amor hacia los demás; se **que donde este, siempre esta conmigo “descanse en paz”**.

A mi Madre:

Una gran mujer que en todo momento nos guió por el camino del bien y nos enseñó el amor a los hijos y la unión familiar, **“dios te bendiga por siempre”**.

A mi hija Viviana:

La mayor de mis hijos, admirable, por su carácter y entrega a sus responsabilidades, apasionada con lo que le hace y le gusta. **“Mi niña casi mujer, te amo, eres mi orgullo”** y gracias por estar en todo momento conmigo.

A mi hijo Beto:

Por la alegría y el honor de haberme dado la oportunidad de ser su padre y poder enseñarte los mismos valores que el mío me enseñó, le admiro por su seguridad y su alma de niño, **“te amo chaparro, eres especial”**.

A mi hija Fernanda:

La bebita que me hizo recordar los momentos mas felices de mi vida, que es ser padre,
llenándome a un más de felicidad. **“bendita seas”**

A mi esposa:

Mujer emprendedora y admirable, quien me ha apoyado en todo y me enseñó el amor a la vida, llegando en el momento que le pedía a dios me diera la oportunidad de amar y ser amado y llego ella, **“un ángel convertido en mujer”**.

A mi país México:

Grande y majestuoso, por tu cultura y tradiciones, así como tu historia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por abrirme sus puertas a la universidad del conocimiento.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesional (actualmente Facultad de Estudios Superiores):

Por abrirme tus puertas y alojarme en tu lecho, en donde me prepare para emprender el vuelo para ser un buen profesionista, me siento orgulloso de ser egresado de la ENEP Aragón (FES Aragón).

A mis Maestros:

Por la enseñanza de valores y principios que deben regir en la vida de un profesionista, así como los conocimientos sobre mi carrera, que me han abierto las puertas en el terreno laboral, y llegar a donde he querido.

A la Mtra. Janette Yolanda Mendoza Gándara.

Profesional, de amplios conocimientos y entregada a la docencia, para que cada día sus alumnos sean mejores, y en un futuro excelentes profesionistas, **“gracias”** por su apoyo y comprensión para ser posible la realización del presente trabajo de tesis.

A los integrantes del jurado:

De amplios conocimientos y profesionistas entregados a la docencia **“gracias”** por el interés mostrado en el presente tema de tesis y tiempo dedicado a un servidor.

A mis Hermanos:

Por todo el apoyo que me han dado en todo momento de mi vida, espero en dios siempre estar unidos **“gracias”**.

A mis Abuelos:

Don Rafael Barriga Coria, hombre de principios orgulloso de ser Mexicano honesto, leal y responsable, de formación militar duro de carácter, y que hasta el último momento de sus días aprendí mucho de él, por eso me siento orgulloso de ser su nieto **“descanse en paz”**. A mis demás abuelos gracias por todo su apoyo en mi infancia y adolescencia, **nunca los olvido a todos.**

A Jorge Torres Mota y Graciela Castro Vieyra:

Por el apoyo incondicional a mis hijos Viviana y José Alberto, así como a un servidor en los momentos mas difíciles **“Gracias dios los bendiga”**.

A don José Castro Salazar:

Hombre sabio que siempre vio la vida con amor, admirable por su manera de pensar y humildad que lo caracterizaba “**gracias**” por todo el apoyo que dio a mi y a mi familia y el amor a mis hijos “**descanse en paz**”.

A la Lic. Eva Duarte:

Por ella tome amor y pasión a la carrera de Derecho y vaya que tenía razón, cuando nos decía que a nuestra carrera la íbamos a amar, tanto como a uno mismo “**descanse en paz**”.

Al Lic. Erasmo Antonio Calderón Estevez:

Doy gracias a dios por darme la oportunidad de conocerlo y que sea uno de mis Grandes amigo, he aprendido mucho de él, humilde, sencillo ético, profesional, honesto y responsable. Valores que son indispensables en el Servicio Público y en la vida personal, “**dios lo bendiga a usted y su familia**”.

A mis compañeros de trabajo en Contralorías:

Rogelio, Irma quintana, Elizabeth, alex, Cristina, Elisa, Gabriel, Oscar, Pepe, Mónica, Horacio, Abraham, David Antonio, Jorge, Adalid, Luís, Joaquín, Edgardo, Marisela, Cesar, Arturo, Claudia, Marlene Jardon y Marlene Orozco, “**gracias por su amistad y apoyo**”.

A Juan Manuel Meza López:

Gran amigo, humilde y sencillo impetuoso, con un gran corazón, leal y sincero, gracias por el apoyo en los momentos mas difíciles y por la oportunidad de conocerte, **“dios te bendiga”**.

Al Lic. Juan Antonio Martínez Ramírez:

Gracias a la oportunidad que me dio de integrarme a su equipo de trabajo en la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal a su digno cargo, le recordare por su humildad y sencillez que lo caracterizaba, y por el optimismo con el que hacia ver la vida **“descanse en paz”**.

Ma. Emma López Maciel:

Gran amiga y jefa, admirable, impetuosa, dedicada a su trabajo, magnifica madre, solo quiero pedirle a dios que la bendiga y le doy las gracias por darme la oportunidad de conocerla; y a ella por las facilidades otorgadas para la realización del presente trabajo, así como por apoyarme profesionalmente.

PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, RESPECTO A LA NECESIDAD DE APLICAR SANCIONES A SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS A LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

ASPECTOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1. Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----	1
1.2. Sujetos de responsabilidad administrativa.-----	7
1.2.1. Servidor público.-----	13
1.2.2. Obligaciones de los servidores públicos.-----	34
1.3. La responsabilidad.-----	45
1.3.1. Tipos de responsabilidad.-----	47
1.3.2. La responsabilidad administrativa.-----	57
1.4. La sanción administrativa.-----	73
1.4.1. Tipos de sanción administrativa.-----	84
1.4.2. Autoridades competentes para aplicarlas.-----	97
1.4.3. Prescripción para la aplicación de las sanciones.-----	101

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

2.1.	Procedimiento administrativo de investigación.	103
2.1.1.	Quejas y denuncias. Concepto y fundamento legal.	107
2.2.	Procedimiento administrativo disciplinario.	117
2.2.1.	Instauración y substanciación de procedimiento.	121
2.2.2.	Presunta responsabilidad del servidor público.	124
2.2.3.	Audiencia de ley.	130
2.2.4.	Periodo de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.	132
2.3.	Resolución.	133
2.3.1.	Tipos de resolución.	140
2.4.	Medios de impugnación.	141
2.4.1	Revocación.	142
2.4.2.	Juicio de Nulidad.	145

CAPITULO 3

NECESIDAD DE INCLUIR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1.	La Secretaría de la Función Pública.	186
3.1.1.	Atribuciones en materia de responsabilidades.	198
3.2.	Órganos Internos de Control o Contralorías Internas.	199
3.2.1.	Concepto.	201
3.2.2.	Organización y Atribuciones.	201

3.3.	Redacción actual del artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----	220
3.3.1.	Problemática.-----	220
3.4.	Importancia de incluir a los servidores públicos de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República en el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----	222

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Con el presente trabajo de tesis se pretende hacer ver una de tantas irregularidades institucionales y legales que existen en la Administración Pública, que atentan contra las Instituciones Públicas, y la administración de justicia, toda vez que el dejar a los Titulares de los Órganos Internos de Control y de las diferentes áreas que lo componen, conocer, investigar, sustanciar el Procedimiento Disciplinario y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos adscritos a dichos Órganos Fiscalizadores, se crea en algunos casos corrupción, ya que los mismos titulares favorecen, en cualquiera de las etapas antes citadas a éstos, por diferentes causas, o bien se han dado casos de que si el servidor público perteneció a otra administración o no es de su agrado se le sanciona excesivamente al emitir una resolución en su contra.

Ahora bien, algunos Órganos Internos de Control, basan su actuar en el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos haciendo del conocimiento a la Secretaría de la Función Pública las irregularidades cometidas por Servidores Públicos adscritos a dichos Órganos Fiscalizadores, y en la mayoría de los casos la citada dependencia instruye al Órgano Interno de Control para que este conozca y resuelva lo conducente y excepcionalmente atrae asuntos.

Asimismo, se basa dicha actuación en lo señalado en el último párrafo de la fracción XI del artículo 8º de la Ley de la materia que señalan: "...El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y

observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, **cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;...**”.

Esto no es congruente con las funciones de la Secretaría de la Función Pública, ya que como la máxima autoridad en materia de responsabilidad administrativa pueden intervenir sin excusa como autoridades competentes en los procedimientos disciplinarios que se instauren en contra de los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, sin que exista impedimento legal alguno, mas que la excepción de la destitución de los trabajadores de base.

Por último, espero algún día se tome en cuenta este trabajo para contribuir en el combate de erradicación de la corrupción en los Órganos Internos de Control, en virtud de ser las autoridades que deben prevenirla y sancionarla, por tanto deben poner el ejemplo y no prestarse a intereses particulares y/o de partido, ya que esto es en beneficio de una administración sana, la cual debe imperar en un gran país como el nuestro.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

- 1.5. Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 1.6. Sujetos de responsabilidad administrativa.
 - 1.6.1. Servidor público.
 - 1.6.2. Obligaciones de los servidores públicos.
- 1.7. La responsabilidad.
 - 1.7.1. Tipos de responsabilidad.
 - 1.7.2. La responsabilidad administrativa.
- 1.8. La sanción administrativa.
 - 1.4.1. Tipos de sanción administrativa.
 - 1.4.2. Autoridades competentes para aplicarlas.
 - 1.4.3. Prescripción para la aplicación de las sanciones.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1. Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En materia de responsabilidad administrativa el título IV constitucional dispuso 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 agregó el de economía;
- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;
- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la amonestación la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse, esta última, 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 Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos impuso como límite

máximo, dos tantos del lucro indebidamente obtenidos o de los daños y perjuicios causados (actualmente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala hasta tres tantos).

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su concepción actual, constituye un cambio radical al régimen de la responsabilidad, toda vez que desde su propia denominación conlleva la variante, al denominarse expresamente, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que les es aplicable con independencia del empleo, cargo o comisión que desempeñen. En este sentido, las obligaciones de servir con legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia a los intereses de la nación, como valores o principios tutelados son las mismas para todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal, sea cual fuere su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión. Siendo el caso que las Leyes Orgánicas correspondientes y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (anterior), sigue aplicándose al Juicio Político y declaración de procedencia; así como, en los tres Poderes de Gobierno de carácter local en el Distrito Federal.

En el nuevo esquema constitucional, los servidores públicos están sujetos a diversos tipos, modalidades o grado de responsabilidades que pueden ser de naturaleza, política, administrativa, penal y civil.

En síntesis, la reordenación del Título Cuarto Constitucional que comprende los artículos del 108 al 114, permite establecer los siguientes:

- Los sujetos de las responsabilidades en el servicio público (108).
- La Naturaleza de tales responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (109).

- La naturaleza de las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas (113).
- Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (114).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los 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.

Artículo 113.- 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; 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.

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

Artículo 114.- El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las

sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, 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.

La ley señalará 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 fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En un Estado de Derecho como el nuestro, el problema de la responsabilidad se presenta en el escenario de las funciones públicas, en el ejercicio de la Administración, cuando quienes las realizan en su carácter de servidores públicos, incurrir en irregularidades, ya sea en la ejecución de actos concretizados por sus conductas o por simples omisiones en su realización, actos u omisiones cuya irregularidad manifestada en mayor o menor grado, podría calificar los diversos tipos o modalidades de responsabilidad en que pueden ubicarse, en el desempeño del empleo, cargo o comisión, por lo tanto quedan sujetos en su carácter de servidores al régimen de responsabilidad que regirá sus actuaciones.

1.2. Sujetos de responsabilidad administrativa.

Definición y características.

Son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos, pero ¿a quienes podemos atribuir tal calidad? Es la propia constitución en el primer párrafo de su artículo 108 la que señala que se reconoce la calidad de servidor público a las siguientes:

- Los representantes de elección popular (en órganos a cargos federales o del Distrito Federal).
- Los miembros del Poder Judicial Federal.
- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.
- **Los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.**

Por su parte *Sergio Monserrit Ortiz Soltero* señala que para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto del párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se remite al dispositivo constitucional mencionado, lo anterior sin pasar por alto lo dispuesto en la ley de responsabilidades de 1982 que continúa aplicándose a los servidores públicos de los órganos de gobierno del Distrito Federal y a la posibilidad de instrumentar el procedimiento disciplinario para sancionar conductas irregulares cometidas por funcionarios y empleados estatales que ocasionen daños o perjuicios a la Hacienda Federal. Bajo estos criterios debe considerarse que son sujetos de responsabilidad administrativa:

En la Federación

Los representantes de elección popular;

. Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.

. Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.

. Los Diputados Propietarios a 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 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

. Los Consejeros de la Judicatura Federal,

. Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, y

. Los Jueces de Distrito.

Los 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,

. 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 las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y ;
- . 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.¹

En atención a lo anterior, es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, esta limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el del Distrito. Federal y en el Poder judicial del Distrito Federal, respectivamente; en virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder

¹ MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1998. p. 138 y 139.

judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino con base en su ley orgánica, y por la 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 dé origen a responsabilidad administrativa.

Aún tratándose exclusivamente de la Administración Pública Federal, la determinación de los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa no puede ser tampoco concluyente, en virtud de que en el sector paraestatal, se encuentran organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria que son regulados por la ley laboral común, es decir por el apartado. A) del artículo. 123 constitucional y no por el apartado B) que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, como en el caso, entre otros, de la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos, o en su defecto, por sus propios ordenamientos, como las instituciones autónomas de enseñanza superior, lo que legalmente imposibilita, aún cuando se reputen a sus empleados o trabajadores como servidores públicos, a sujetarlos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Independientemente de lo anterior, la responsabilidad administrativa se refiere en gran medida, por definición, a los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo, porque, aún cuando también pueden ser responsables aquellos que están adscritos al Poder Legislativo. Federal y al Poder judicial de la Federación, con

las salvedades mencionadas, es innegable que los actos de administración y prestación de servicios son realizados por los funcionarios, empleados y trabajadores de aquella potestad pública ya que la masa burocrática se encuentra en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo personal es marcadamente superior, en número, al de los poderes públicos restantes.

Con estos elementos se puede concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en términos generales, los Funcionario, Empleados y Trabajadores adscritos a los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias.

Si bien en responsabilidad política pueden incurrir los servidores públicos que tienen una alta jerarquía, desempeñan funciones trascendentes o integran un poder público, esto no significa que no puedan incurrir también en responsabilidad administrativa. Por tanto, los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa son todos los referidos en los artículos 108 de la Constitución y 2° de la Ley, que incluyen a todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión y a “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Tanto a los servidores públicos como a las personas que manejan y aplican recursos públicos federales, unas y otras son diferentes; de aquí podrían desprenderse dos situaciones, la que señala Soberanes Fernández, esto es, que las personas que manejan y aplican recursos federales no son servidores públicos; pero también que ese artículo considere que se asimilan a los servidores públicos las personas de referencia. Este razonamiento puede encontrar su fundamento en los siguientes argumentos: Primero, La Constitución al referirse a los funcionarios locales incluye entre las causas de responsabilidad el manejo indebido de estos recursos, y no obstante no ser servidores

públicos federales, quedan por ese hecho considerados como sujetos de la ley, y, segundo los particulares al aceptar manejar y aplicar los recursos federales contra una relación con la administración Pública Federal de la que pueden nacer derechos y obligaciones. Estamos de acuerdo con Soberanes en que es posible que la ley mencione a sujetos no considerados por la Ley Suprema.

La existencia de los sujetos activos y pasivos de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia.

En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica, no nacen para él las obligaciones como servidor público, y, por tanto, no podrá violarlas.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria. En todo caso, se tratará de una relación entre particulares que se rige por el Derecho Civil o el Laboral, según sea el caso. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina.

En el campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 constitucional que expresamente dispone que “El Presidente de la

República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común”, lo cual es explicable, ya que como jefe del Ejecutivo no tiene “superior jerárquico”.

1.2.1. Servidor público

Conceptos y características.

El servidor público es una persona física con una investidura especial y características propias que le son otorgadas por el estado, con el fin de realizar funciones que meramente le corresponden a éste.

Servidor público.- El funcionario o servidor público “es quien está investido de una función pública y ésta capacitado para ejercer autoridad, por gozar de poder de compulsión.”²

Servidor Público.- En términos del artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reputan 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.³

En consecuencia bajo la denominación genérica de servidor público se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública Federal y por consecuencia todos son, sin distingo, sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

² LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Delitos en Particular (tomo II), séptima ed., Ed. Porrúa, México 2003. p. 279.

³ DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, catorceava ed., Ed. Porrúa, México 1986. p. 440.

La doctrina se ha ocupado de conceptualizar a los servidores públicos, partiendo en consecuencia de la distinción entre funcionario y empleado.

Los funcionarios son aquellas personas físicas titulares de los órganos del Estado que integran los poderes del mismo, son quienes realizan las funciones de supervisión, coordinación y administración. Básicamente integran el nivel directivo dentro de la organización. En este grupo recae la responsabilidad de los programas de trabajo de las áreas y el desarrollo de las funciones encomendadas a su dependencia o entidad, amén de tener poder de decisión y la representación del órgano al que pertenecen respecto de los demás órganos e inclusive ante los particulares.

Por su parte, son empleados las personas físicas que desempeñan un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en cualquier órgano del Estado mediante nombramientos o inclusión en lista de raya.

Los funcionarios representan o expresan la voluntad de los órganos del Estado, en tanto que los empleados la materializan o desempeñan.

Cabría analizar el alcance y contenido del Artículo 108 de la Constitución General de la República, que establece textualmente lo siguiente:

1.- En lo particular:

- a) Los representantes de elección popular; los miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal;
- b) Los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal; y
- c) Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, responsables, por violaciones a la constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo

indebido de fondos y recursos federales, con la salvedad que en este último evento la responsabilidad que en su caso se configuraría no sería administrativa, sino política o penal por no existir relación de jerarquía y subordinación en los diversos niveles de poder); y

2.- En lo general:

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en Distrito Federal; comprendiendo a su vez los que se ubiquen en estos supuestos en los Poderes Legislativo y Judicial, en una sana interpretación analógica por extensión.

De ello resulta que también son servidores públicos y por ende sujetos al régimen de responsabilidad, particularmente de responsabilidad administrativa aquellas personas que presten sus servicios en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, asociaciones y asociados civiles asimiladas a éstas, sociedades e instituciones nacionales de crédito, inclusive fideicomisos públicos por considerarse dichas entidades paraestatales, parte integrante de la Administración Pública Federal, tanto en su concepción constitucional, como legal en los términos indicados.

Este contexto, a la luz de los conceptos doctrinales, constitucional y legalmente mencionados, permiten formular un concepto apropiado de servidores públicos que entendemos como, a los funcionarios o empleados y aquellas personas que por disposición de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerzan o participen en el ejercicio de funciones públicas, en los Poderes de la Unión y en la Administración Pública Federal en su doble organización centralizada y paraestatal.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala que los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe

entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

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

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

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

Clasificación

Los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados, genéricamente hablando en funcionarios y empleados. Los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen, junto con los artículos 112, 113 y 114 el capítulo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, permite establecer las características que les son propias a cada uno de estos tipos de servidores públicos y la diferencia existente entre ellos.

Del texto de los artículos constitucionales mencionados y de otras disposiciones constitucionales, se concluye que son altos funcionarios:

El Presidente de la República, los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la H. Suprema Corte de justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, el jefe del Departamento del Distrito Federal, ahora jefe del Distrito Federal, el Procurador General de la República, los Asambleístas del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas de los Estados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia de los Estados y los Presidentes Municipales, es decir, todos los funcionarios a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, les considera como tales incluidos los magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los jueces de Distrito y los miembros de la Judicatura Federal, las de los Estados y la del Distrito Federal.

Por lo expuesto, se advierte igualmente que a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, existen altos funcionarios, que para la aplicación de la ley de responsabilidades, están sujetos a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 Y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo previsto por las Constituciones de los Estados.

El criterio de distinción entre altos funcionarios y funcionarios se corrobora en la parte relativa a la responsabilidad de los servidores públicos.

Por lo anterior, existen diversos criterios para distinguirlos siendo el más correcto el criterio del carácter representativo, es decir, externo del acto del funcionario y vinculación interna del empleado.

De acuerdo con este criterio, el funcionario realiza una función de carácter externo, que le es transmitida por la ley, y que afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la actividad del empleado es solamente de carácter interno, pues su labor en sí no afecta la esfera jurídica de los administrados, lo que solamente puede hacer el funcionario, quien tiene representatividad, como titular del órgano. En tales condiciones, el funcionario es, por regla general, titular del órgano, en tanto que el empleado jamás lo es.

En efecto, el funcionario es la persona que realiza la función, en tanto que el empleado es un colaborador del primero y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la esfera 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, en tanto que la del funcionario, sí la afecta, puesto que es el titular del órgano que exterioriza la voluntad de éste en calidad de su representante.

En consecuencia, el funcionario no solamente expresa la voluntad del órgano, sino que además ha intervenido legalmente en la formación de esa voluntad que exterioriza y representa en el ejercicio de la función pública.

Tanto los funcionarios como los empleados, con las notas distintivas que les diferencian, constituyen a lo que varias leyes como la Constitución y sus reglamentarias y otras ordinarias denominan servidores públicos, pues en efecto la finalidad de su trabajo es la de servir al público, a través del servicio público propiamente dicho o de alguna otra

actividad que en sentido estricto no lo es, pero que forma parte de la actividad del Estado, prestada a través de los órganos competentes y en última instancia mediante el trabajo de los servidores públicos.

En relación a lo anterior, **Jorge Olivero Torzo** señala que el funcionario, en forma simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario administrativo es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad. Esta es una persona jurídica, que carece de existencia psicofísica. A través de ellos, la administración pública se hace pensamiento, voluntad y actividad.

La situación jurídica del funcionario esta siempre ligada a un Estado determinado y no puede considerarse fuera de este Estado, de su historia de su legislación y de su jurisprudencia de sus tribunales. ⁴

El funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto esta sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad. La sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales dándoles la satisfacción adecuada. Por ello también están expuestos de continuo a la crítica pública.

⁴ OLIVERO TORZO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, séptima ed. Ed. Porrúa, México 1997. p. 325.

En cambio, el empleado solo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración.⁵

En relación a este tema **Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez** señala que el poder del Estado, en cualesquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental: legislativa, ejecutiva y judicial, requiere de los medios idóneo; que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que externé la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como expresión del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

“La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y

⁵ OLIVERO TORZO, Jorge, ob. cit. p. 329.

empleados", (Rafael Bielsa, Principios de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1966, pág. 464).⁶

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

Un aspecto diferente se presenta en el caso del personal que bajo la denominación de "contrato de honorarios" ingresa al servicio del Estado, ya que no obstante que su investidura se produce por la celebración de un contrato civil, su existencia está prevista por las normas administrativas, como el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en sus artículos 51 y 52 señala la erogación de gasto público por concepto de contratos de honorarios que celebren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

La calidad del trabajador al servicio del Estado.

Del universo de personas que el Estado emplea se ha pretendido agrupar aquellas que por características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, excluyendo a quienes de manera eventual o accidental le prestan servicios en periodos electorales o censales, o en cumplimiento a mandatos legales impuestos en ejercicio del poder de imperio como cargas públicas, como en el caso del servicio militar.

En la actualidad no existe uniformidad al respecto, ya que unos tratadistas les llaman funcionarios públicos, como el género, y de ellos identifican como especie a los

⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, segunda ed. Ed. Porrúa, México, 1998. p. 55.

empleados públicos, en tanto que para otros el género son los empleados públicos y la especie son los funcionarios.

"Respecto a tal diferenciación, es indudable que en nuestra legislación se ha querido dar una señalada significación al concepto de funcionario, proveyéndole de imperium, esto es, de poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir. Para García Oviedo y Martínez Useros "el empleado es únicamente aquel funcionario que hace de la función su medio habitual de vida, su carrera". En otro sentido, Bielsa nos dice que "El funcionario está vinculado al Estado por un cargo representativo de éste, en el empleado sólo hay una vinculación interna".⁷

No obstante la falta de uniformidad señalada, encontramos que principalmente se habla de cuatro notas características de los empleados públicos: su incorporación, la regularidad de la relación, su retribución y el sometimiento al Derecho Administrativo.

Incorporación

Entendemos por incorporación el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Mediante este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial en favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da la investidura de director, gerente, secretario de Estado, etcétera, en el que se identifican dos fases: la designación y la toma de posesión.

⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, segunda ed. Ed. Porrúa, México, 1998. p. 68.

Regulación de la Relación

El principio básico de la regularidad de la relación parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo.

De esta manera se han identificado como empleados públicos a las personas incluidas en el Padrón de Personal al Servicio del Estado, ya que él supone la permanencia de la relación.

Retribución

El desempeño de la función pública, o la participación en su ejercicio, está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menos preferentemente, por lo que se incluyen en el Presupuesto de Egresos, ya que en los casos en que las plazas no quedan en esta situación, o sus emolumentos se cubren conforme a tarifas, no quedan incluidos en este concepto, al igual que cuando se trata de personas que por mandato constitucional desempeñan labores honoríficas, electorales o censales.

Sometimiento al derecho administrativo

La regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia del Derecho Administrativo.

Del Análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una

relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 108 constitucional, "...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".

Por tanto, el sólo 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.

Este es el avance que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución y la promulgación de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la institución del "Servidor Público", por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

En algún comentario aislado se llegó a manifestar que el término "servidor público" es poco afortunado, en virtud de que con él se confunde la parte con el todo, ya que sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, además de que indebidamente se incluyen en él a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de empresas del Estado. La realidad es que, como se expresa en la Exposición de Motivos de la reforma al Título Cuarto Constitucional, con esta

denominación se pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedando incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

Con una clara distinción del régimen laboral frente al disciplinario, Gabriel Ortiz Reyes, nos dice que “Estos deberes, al poder ser exigidos a los servidores públicos dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o son propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tienden al correcto desarrollo de estos últimos. Esta circunstancia finalmente deriva de la concurrencia, en el régimen jurídico de las relaciones del servidor público, de un orden de sujeción a la autoridad de la Administración Pública Federal, y de un contenido prestacional regido por el derecho laboral”

En este sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte, según la tesis P. XXV/93. publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 65, mayo de 1993, pág. 27, que dice:

SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTÍCULO 72, FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.-El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado.

Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privados y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.

Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Época 8A. No. 64, Abril de 1993. Tesis P. XXIV/93. Pag. 19.

Naturaleza jurídica de la relación laboral

Las relaciones laborales que surgen entre los Poderes Públicos, ya sean federales, estatales o municipales, y sus funcionarios, sus empleados de confianza o sus trabajadores de base es diferente, en muchos sentidos, a las relaciones laborales que surgen entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos con sus patrones. Las primeras se rigen, en la mayoría de los casos, por las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 de la Constitución Federal o, en su caso, por las respectivas leyes laborales estatales, mientras que las segundas se rigen por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de su Apartado A). Aquellas tienen como fin último la satisfacción de los intereses colectivos, éstas persiguen fines personales y particulares y en muchos casos, de carácter económico. Aquellas están sujetas a un contrato que perfeccionan las partes y que formulan de acuerdo con su conveniencia, en éstas no hay celebración contractual y los derechos y obligaciones de las partes están contenidas, previamente en leyes de carácter general. En aquellas, las voluntades que concurren a la celebración del acto pactan sus términos y condiciones y es fácilmente identificable la génesis de la relación laboral, en ésta, no hay contrato, sino un nombramiento, que puede tener su origen en la voluntad popular, o en otras palabras, en varias voluntades; o en su defecto, en una sola, que es la que designa en forma individual al servidor público.

Por estas circunstancias, la determinación de la naturaleza jurídica de la relación laboral que surge entre los funcionarios, empleados y trabajadores que desempeñan un empleo, cargo comisión en el sector gubernamental, ha sido tema de controversia doctrinaria, dando como resultado algunas teorías que tratan de explicarla de la forma siguiente:

Acto Unilateral del Estado. Para el maestro Gabino Fraga, la teoría que basa la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, empleados o funcionarios en el acto unilateral del Estado se refiere a: "(...) Una obligación imperativa que impone el Estado, y que no requiere el consentimiento del particular. Es contraria la libertad del hombre y solamente se admite de manera excepcional (...)". En este caso, se trata de Estados Totalitarios.

En nuestro país, la voluntad del individuo para crear y concluir libremente sus relaciones laborales, es el fundamento, ya que de acuerdo con el quinto párrafo del artículo 5 constitucional:

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida, o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa." Excepcionalmente, la Constitución Federal ha impuesto a los ciudadanos ciertas obligaciones laborales que tienen relación con los servicios públicos, como en el caso de los supuestos contenidos en el cuarto párrafo del propio artículo 5 referido en este párrafo, al disponer que los servicios públicos solamente podrán ser obligatorios, en los términos de las leyes respectivas, cuando se trate del servicio de las armas, los jurados y el desempeño de cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de la

Constitución y de las leyes correspondientes. De hecho, el artículo 178 del Código Penal Federal prevé la imposición de sanciones consistentes en quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad cuando, sin causa legítima, alguna persona se rehúse a prestar un servicio de interés público al que la ley lo obligue.

Nombramiento

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 en 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 su actuación y a responder legalmente en caso de su incumplimiento.

De acuerdo con lo dispuesto por 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 debe 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.

El nombramiento que es aceptado por el servidor público, 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 y es un requisito sine qua non para determinar las obligaciones y derechos que circunscriben su actuación dentro de los órganos de gobierno, en tanto que su expedición, formaliza la relación jurídico laboral que tiene con el Estado.

El nombramiento no implica necesariamente la expedición de un documento oficial que contenga los requisitos señalados anteriormente, sino que "(...) puede ser el acto de una voluntad o el de varias. En este último caso recibe el nombre de elección, pero su naturaleza jurídica no es, por eso, distinta a la del nombramiento (...)", en virtud de que no tiene la misma génesis el nombramiento que recibe el trabajador de base al que recibe el funcionario electo popularmente para ocupar un cargo público o el del funcionario que es designado por otro de mayor jerarquía para ocupar un puesto público.

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 auditoria, de control, de manejo de fondos y valores, de policía, como en el caso de aquellos que desempeñan estas funciones y se encuentran adscritos a las "Procuradurías Judiciales" (sic) 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.⁸

⁸ MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio, op. cit. p. 20 y 21.

Vemos pues que el nombramiento es el que le da la investidura a una persona física de servidor público.

El servidor público en las entidades federativas

Por mandato constitucional, los Estados de la República han adoptado, para su régimen interior, la forma de gobierno representativa, democrática y federal, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

El poder público estatal se divide en la misma forma que el poder público federal. El titular del Ejecutivo es el Gobernador quien es electo en forma directa cada seis años, quien está obligado a publicar y hacer cumplir las leyes federales; para aspirar al cargo, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado de que trate, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Las legislaturas de los Estados estarán compuestas por diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en proporción numérica a los habitantes de cada uno de ellos. El Poder Judicial se ejerce, en cada caso, por los tribunales que establezcan las leyes respectivas. En términos generales, los principios que rigen en la Constitución Federal para los poderes constituidos de la Federación son adoptados por las entidades federativas.⁹

De lo anterior, los municipios en su sistema de organización y funcionamiento son diferentes en algunos aspectos del gobierno Federal y Estatal.

⁹ *Ibidem.* p. 69.

Control legal del servidor público

El control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal, a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía. El control legal de los servidores públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos. Para el maestro Ignacio Burgoa, la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernantes, ejerciendo sobre estos una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición y codicia.

Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación. De esta dualidad surgen los dos principios jurídicos que son la base fundamental de la democracia: el principio de legalidad y al principio de responsabilidad.

Principio de legalidad

El principio de legalidad circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, los

actos de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de las mismas excede, en cualquier forma, su legalidad el afectado podrá recurrir o Impugnar el acto en si mismo, en los términos que contemplen las propias leyes.

El maestro Gabino Fraga señala que el principio de que ningún órgano del estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de la facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepciones a este principio fundamental. En el supuesto de que cualquier órgano del estado viole con su actuación este principio, existen dentro del derecho positivo mexicano procedimientos y recursos legales para impugnar tales actos. El maestro Ignacio Burgoa lo considera como un principio *intuitu actu*, y opina que la sumisión de la administración pública al derecho, no solamente compromete su eficacia sino que la condiciona, pues sobre todo en el estado moderno, un orden no sería posible si no contara con reglas para la convergencia de las iniciativas, la delimitación de convergencias, la cohesión de la acción y la armonía de los numerosos ejércitos de funcionarios, de otro modo expuestos a la anarquía, sea cual fuere la condición del individuo.

Principio de responsabilidad

Por otra parte, el principio de responsabilidad se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables. A éste respecto, el maestro Ignacio Burgoa, lo considera como un principio *intuitu personae*, y agrega que ambos principios, aunque tengan distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente

como piedras anulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad, los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. Por último señala que ambos principios son signos distintos de la democracia por cuanto que el primero somete el órgano del Estado en sí mismo, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna.

El principio de legalidad tiene su fundamento constitucional en el artículo 14, lo que obliga a los servidores públicos a sujetar su actuación a las leyes y reglamentos que la rigen y regulan, y a responder ante ellos mismos en caso de inobservancia, dando de esta forma lugar al principio de responsabilidad. El servidor público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y las leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.

En el sistema legal mexicano encontramos cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Estas son la responsabilidad política, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal (que más adelante se verá).

1.2.2. Obligaciones de los servidores públicos.

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 a 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.

A) Legalidad

Independientemente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido para el artículo 14 y 16 constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual, ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino que de la actuación del servidor público se ajuste a la Ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general.

Por tanto, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

B) Honradez

Este valor ha sido permanente exigido a quienes se encuentra en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios.

Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

C) Lealtad

La calidad de servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación; independientemente de intereses particulares, de partidos, o de sectas, se es leal con la institución pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado

D) Imparcialidad

El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

Nuestra Constitución Política establece este principio en diferentes disposiciones, como sus artículos 1º, 12, 13, 14, por ejemplo, limitando privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación.

E) Eficiencia

Finalmente, se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación lo cual perjudicaría a la población.

Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública.

El objeto de esta infracción disciplinaria es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública, es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria.

Estos cinco valores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se consideran fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general. No obstante el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la administración pública solamente, resulta fundamental que los gobernados tengan la seguridad, sientan que el ejercicio del poder público es un asunto propio, que incumbe a todos, con lo que se crea una confianza pública que facilita la realización de los fines del Estado.

Estas obligaciones están previstas en el Código de Conducta contenido en las 24 fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, precisando así, aunque de manera enunciativa, las obligaciones específicas de los servidores públicos.

Asimismo en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria de nuestra carta magna, previene otra irregularidad conocida como nepotismo, como se puede observar, este impedimento no solamente está referido a la contratación, dentro del área de influencia laboral del servidor público, de sus familiares que estén comprendidos dentro del cuarto grado de parentesco, ya sea consanguíneo, civil o por afinidad, sino que la ley los hace extensivos a cualquier ámbito

que tenga relación con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y más aún cuando la participación del familiar de origen a otro tipo de conductas irregulares o ilícitas.

Por lo que corresponde a la contratación de familiares, con fecha 11 de febrero de 1983 y en uso de las atribuciones que le concedía la ley reglamentaria a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Desarrollo Administrativo, se público en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se fijan los Criterios para la Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este acuerdo prevé determinada situación que pudiera contravenir lo dispuesto por la ley reglamentaria, de la siguiente forma:

Las restricciones para que los funcionarios puedan designar o mover a sus familiares a ocupar cargos públicos en sus respectivas dependencias, debe entenderse en los términos siguientes:

- Para que en todos los casos: para los subsecretarios en las áreas de su adscripción; para el oficial mayor en todos los casos, por la naturaleza administrativa de sus funciones y su estrecha vinculación con el personal; para los directores generales, subdirectores generales, directores y jefes de departamento o sus equivalentes, sólo en sus áreas vinculadas o adscrita.

Para estar en posibilidades de determinar si hay violación a lo dispuesto por la ley reglamentaria y por el Acuerdo de mérito es necesario recurrir a lo dispuesto por los artículos 292 a 300 del Código Civil Federal, en donde se señalan los tipo de parentescos que regula la legislación común; en la inteligencia de que se consideren familiares o parientes los que se comprenden dentro del cuarto grado y respecto de los cuales el servidor

público se abstendrá, en el ejercicio de sus funciones de intervenir, solicitar, designar, contratar, suspender, promover, remover, cesar o sancionar.

A saber de los tres tipos de parentesco señalados en el Código Civil son:

- Por Consanguinidad: Padres, abuelos, bisabuelos u tatarabuelos en línea ascendente y en línea descendiente los hijos, nietos, bisnietos y tataranietos, en línea vertical, los hermanos, medios hermanos, tíos, sobrinos carnales, primos hermanos, tíos y sobrinos segundos carnales.
- Por Afinidad: Suegros, padrastros, padres de los suegros, abuelos de los suegros, bisabuelos de los suegros, yernos o nueras, hijastros o entenados, cuñadas y hermanastras, sobrinos carnales del cónyuge, tíos segundos, primos, hermanos y sobrinos segundos del cónyuge. En este caso si se da la anulación o disolución del vínculo matrimonial, los lazos, desaparecen, no es así en el caso de la muerte del cónyuge.
- Parentesco Civil: Se da únicamente entre adoptante y adoptado, sin que exista vinculación de origen jurídico con los consanguíneos de los mismos.

Así mismo el multimencionado Acuerdo prevé determinadas situaciones no deseadas, pero no imputables al servidor público para las cuales establece los siguientes parámetros:

- Si al ingresar el servidor público a la función de que se trate, y se encontrare en el servicio público el familiar comprendido dentro de restricción, el impedimento existe solamente para efectos de que en todo lo relacionado con los asuntos derivados del ejercicio público de la función familiar, el

servidor público de quien se trate deba excusarse de intervenir en cualquier forma respecto del mismo.

- Si el servidor público, antes de la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidad hubiere intervenido directa o indirectamente, en la designación o promoción de sus familiares, dentro del área de su influencia y dicha situación continuara indefensamente, no existiría propiamente impedimento legal, en razón del principio de la no retroactividad de las leyes, pero si se estaría contraviniendo en forma permanente el espíritu y los objetivos que persiguen en la legislación de referencia.

Al respecto **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez** señala que cada una de las obligaciones referidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos están directamente relacionadas con los cinco valores mencionados anteriormente, sin que se pueda establecer que cada obligación corresponde sólo a uno de ellos, ya que entre los cinco existe una estrecha vinculación puesto que, por ejemplo, al faltar a la lealtad en el ejercicio del servicio público se falta a la honradez, a la legalidad y a la eficiencia; o al violar la imparcialidad se estaría faltando a la legalidad, lealtad, y honradez.¹⁰

En el sistema jurídico mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política así lo regula. En efecto, el artículo 73 de nuestra Carta Fundamental al enunciar las facultades del Congreso de la Unión, en la fracción XXI, le da competencia "Para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse".

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, INAP. México, 1992. p. 101.

De esta forma, además de los delitos regulados en el Código Penal y diversas leyes administrativas, como la de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Aguas, etcétera, tipifican algunos delitos que se pueden cometer en contra de la administración pública. De igual manera, en la mayoría de estas leyes se establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas.

Como podemos percatarnos, nuestra Constitución utiliza los términos infracciones o faltas, y es el legislador ordinario quien lleva cabo la delimitación entre ellas y los delitos. Ahora bien, por el solo hecho de formar parte de la población de un Estado, los individuos quedan sujetos a él por diversos tipos de obligaciones, de carácter político, civil, administrativo, etcétera, las cuales condicionan su actuación.

Adicional a ese estado general de sujeción existe uno que se integra por una serie de obligaciones adicionales, generadas por la condición particular de quienes participan en el ejercicio del poder del Estado, en virtud de un empleo, cargo o comisión en algún órgano público, al cual se le conoce como estado especial de sujeción.

Las obligaciones y además los derechos que produce ese estado especial de sujeción integran la relación de servicios, que conforme a la Teoría del Órgano "...se establece con la persona titular del órgano en cuanto sujeto individual, distinto del ente público y potencialmente enfrentado al mismo..."

Las obligaciones que integran esta relación tienen como fin la realización de la función pública; sin embargo, su contenido puede ser de diversa naturaleza, toda vez que cuando tienden fundamentalmente a la realización de la prestación material del servicio su contenido es de carácter laboral, en tanto que cuando se imponen con el propósito de conservar ciertos valores en el ejercicio de la función, independiente del contenido prestacional de la relación, se trata de obligaciones disciplinarias.

Las afirmaciones anteriores permiten hacer un primer planteamiento: La asunción al empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que tiene como miembro de la población, con un contenido prestacional a que se refiere el nombramiento, contrato o designación, y un contenido disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del poder del Estado.

De esta manera tenemos que la contratación o el nombramiento del servidor público como técnico auditor, secretaria, dibujante, jefe de departamento, o director general, y la aceptación del cargo, obligará al beneficiario a realizar una serie de actos materiales que son propios del puesto y cuyo desempeño estará sujeto a las normas laborales que lo regulan.

Por otra parte, su incorporación a la función pública obliga al particular a que además del exacto ejercicio de su función, ajuste su actuación a los valores que conforman el ejercicio del poder público, por lo que, independientemente del contenido de sus obligaciones prestacionales, su actuación deberá realizarse apegada a una ética particular.

Victor M. Martínez Bullé Goyri, indica que el listado de obligaciones a que se refiere el artículo 8° de la Ley de la materia es largo; sin embargo, puede verse incrementado de acuerdo con la función específica que realice el servidor público, en el marco de la legislación sobre la materia o reglamentos internos de cada dependencia.

Cabe señalar que estas obligaciones de carácter administrativo tienen un tratamiento independiente de las cuestiones laborales y las obligaciones emanadas de la relación laboral, la que en ningún caso podrá anular la vigencia de éstas.

Parte de la doctrina ha considerado como inconstitucional aquellas fracciones del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que hacen referencia a conductas que caben el tipos penales específicos; consideramos esto incorrecto, ya que a una misma conducta puede recaer responsabilidades de los dos tipos, y en ningún caso el fincamiento de responsabilidad penal anula la existencia de responsabilidad administrativa, debiendo, sin embargo, respetarse lo establecido en el párrafo segundo de la fracción III, del artículo 109 de la constitución, en el sentido de que los procedimientos para aplicación de las sanciones deben desarrollarse autónomamente y nunca imponerse por una sola conducta dos sanciones de la misma naturaleza.¹¹

El estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Identificadas las infracciones administrativas como los actos o omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, es conveniente delimitar aquellas que, siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

En efecto, aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracciones administrativas, no todas éstas son infracciones disciplinarias, puesto que la naturaleza de la obligación violada por el infractor difiere en razón de su vínculo para con el Estado.

¹¹ MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas). México 1994. p. 92 y 93.

El gobernado tiene frente al Estado diferentes situaciones jurídicas, denominadas status, entre las que destaca el estado activo de ciudadano que se genera por la relación de servicios, en razón de la cual participa en la formación y expresión de la voluntad pública, lo cual constituye un estado especial de sujeción, que lo hace sujeto de obligaciones particulares.

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, solo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.

De acuerdo con lo anterior, en los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.

Conforme al concepto constitucional de referencia, para que se constituya esta infracción resulta indispensable que la conducta del empleado afecte el ejercicio de la función pública por falta o deficiencia en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia.

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 8° de la citada ley, independientemente de que la misma conducta constituya un delito o una responsabilidad política, tal como lo disponen los artículos 109 constitucional y 6° de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, con un mismo ilícito se puede incurrir en responsabilidad penal, política y administrativa, independientemente de la responsabilidad civil frente a los particulares, las cuales se determinarán a través de procedimientos distintos.

Identificada la infracción disciplinaria en la función pública como el acto u omisión del servidor público que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones que la Ley establece para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder; es posible establecer como sus elementos esenciales, los siguientes: Acto u omisión, Sujetos, y objeto.

Acto u omisión

En primer término, para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención; no basta solamente querer la realización de la conducta, sino que es necesario que ésta se manifieste.

Sujetos

De igual manera, resulta necesario que la conducta sea la manifestación, activa o pasiva, en ejercicio de funciones públicas, puesto que, independientemente de la naturaleza de servidor público de quien actúa, puede darse el caso de que la actuación se dé fuera de la relación de servicios y, por lo tanto, no afecte la disciplina administrativa.

Objeto

Por otra parte, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se trata de una infracción "de resultado", es decir, que sólo basta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba en contrario, por lo que no será necesario probar la existencia de dolo o culpa en la realización de la conducta.

La inobservancia de las obligaciones que tiene a su cargo el servidor público dará origen al procedimiento disciplinario estatuido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

1.3. La responsabilidad.

Concepto

Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito o de culpa o de otra causa legal. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente. En la ética, obligación de responder de los propios actos (**THESAURUS JURÍDICO MILLENIUM**, Compendio de términos de la Ciencia del Derecho, "producto D.I.S.C." México, 2001. módulo 4, Diccionario Enciclopédico).

Responsabilidad.- Etimológicamente, la voz castellana responsabilidad proviene del latín *respondere*, traducible como estar obligado. Entre los muchos conceptos formulados al respecto, se entiende por responsabilidad la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados concientes y libremente. En otro sentido, es la relación de causalidad existente entre el actor y su autor, o sea la capacidad de

responder por sus actos. En un sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.¹²

Por responsabilidad también puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una Ley, lo requerirá una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.

El Sistema de Sanciones a los Servidores del Estado.

La falta de cumplimiento a los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la administración pública y de terceros.

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

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración. Esto provoca diversos tipos de responsabilidad como la administrativa, la política, la penal, la civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos.

¹² HERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Panorama de Derecho Mexicano (Derecho Administrativo), Editorial Mc. Graw Hill. Serie jurídica UNAM. México 1997. p. 165.

- a) Las faltas leves originan el poder disciplinario de la administración que tiene el derecho de imponer penas correlativas de la misma naturaleza en relación con la falta cometida. Si ésta asume un carácter mas grave se aplican penas expulsivas o depurativas mas severas como la suspensión o el cese.
- b) El Juicio Político de relevante significación.
- c) Cuando durante el ejercicio del cargo se cometan delitos o faltas origina La responsabilidad penal, debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.
- d) Otro tipo de responsabilidad que se origina es la responsabilidad civil o patrimonial por las lesiones que se producen en los bienes del Estado.

1.3.1. Tipos de responsabilidad.

El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos, su infracción trae aparejada la responsabilidad. En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza el aparato administrativo, al orden y la disciplina establecidos, a la competencia. En este caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria. En otros casos, la actividad del funcionario puede haber causado un daño a un patrimonio. Se trataría, entonces, de la responsabilidad civil. Por último, el acto efectuado por el funcionario que no cumple con sus deberes puede presentar una figura delictiva definida por el derecho penal. En este caso existe una responsabilidad penal del funcionario y deben aplicarse sanciones penales. Pueden existir también un cuarto tipo de responsabilidad. La responsabilidad política, que es la que alcanza al número limitado de funcionarios que son los gobernantes.

Como es de verse, esta concepción doctrinal que de línea los grados, especie, tipo o modalidades de responsabilidad, quedó reflejada en nuestro sistema constitucional y legal

de responsabilidades, tanto en el ámbito federal, como en el local en los términos anteriormente mencionados.

A) Responsabilidad Política.

La responsabilidad política se origina en nuestro sistema constitucional, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, sólo alcanza a delimitados servidores públicos por razón de sus funciones, quedando reguladas sus causales específicas en la Ley Reglamentaria, Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹³

Para la doctrina, la responsabilidad política no es materia cuyo estudio le corresponda al derecho administrativo, sino especialmente al derecho constitucional. Ello obedece a la índole o naturaleza misma de dicha responsabilidad; que atiende a la calidad de los servidores públicos sujetos a dicha responsabilidad por devenir su función en lo general de un cargo de elección popular o de superior designación o nombramiento, y en especial, por la forma o juicio político que instrumentan los textos Constitucionales y Legales para hacerla efectiva.

B) Responsabilidad Administrativa.

Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la administración pública y no afecta, en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares. En este caso, por la Comisión de fallas administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos administrativos previamente establecidos en la ley de materia. En el caso de que la acción u omisión del

¹³ "Control Gubernamental" Secretaría de la Contraloría del Estado de México. Revista No. 2. 1994. p. 60.

servidor público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal, y nunca puede excluir a éstas (Esta responsabilidad será materia de enfoque en lo particular, en el punto 1.3.2.).¹⁴

C) Responsabilidad Penal.

Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, es decir, única y exclusivamente cuando lo realiza una persona en el ejercicio de la función pública.

Los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, son propiamente delitos oficiales, pues solamente se pueden cometer cuando el sujeto activo del mismo es servidor público.¹⁵

Por su parte, la responsabilidad penal existe cuando el acto irregular del servidor público, en ejercicio de sus funciones, constituye un delito previsto y sancionado en el Código o leyes penales respectivas. En este sentido la responsabilidad penal se configura, por un acto u omisión que puede resultar de comportamiento doloso o culposo del agente.

La responsabilidad penal por disposición expresa de nuestro texto constitucional, es materia del Derecho Penal sustantivo y su conocimiento corresponde desde su aspecto adjetivo a leyes de la misma naturaleza, que reservan la competencia para su conocimiento al Poder Judicial.

A determinados servidores públicos que por razones de sus funciones, más no lo de la persona, gozan de inmunidad relativa más no privilegio ni régimen de excepción, que

¹⁴ GÁLINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo (tomo I), segunda ed. Ed. Porrúa. México 1995. p. 270 y 271.

¹⁵ Idem.

exige o requiere para proceder penalmente contra los mismos, la remoción previa de dicha protección o inmunidad, para sujetarlos a las autoridades comunes respectivas.

Código Penal Federal, establece un apartado especial los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos contra la Administración Pública (Título Décimo y Décimo Primero).

D) Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público no da cumplimiento a las obligaciones que le impone la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se traduce en el menoscabo de patrimonio de éste. El caso más frecuente de responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público tiene a su cargo el manejo de fondos, para lo cual debe otorgar la fianza correspondiente, que garantice dicho manejo. Fuera de estos casos la responsabilidad civil tiene una aplicación limitada, que siempre está determinada por las leyes. En estos casos se presenta la responsabilidad civil, cuando el servidor público, con su conducta, produce directamente un menoscabo en el patrimonio estatal o afecta en el mismo sentido el patrimonio de un particular, que inclusive puede demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público.

Por último, la responsabilidad civil que se origina cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cause o haya causado daño al Estado, a su administración pública, o a terceros particulares o administrados; su regulación pertenece al Código Civil, comprendiendo no sólo la reparación del daño o perjuicio causados estrictamente civiles.

Respecto a la responsabilidad civil, puede afirmarse que si bien es cierto que no se establece expresamente en el Título Cuarto de la Constitución Federal, también lo es que el artículo 111 del propio Título, al regular los supuestos de declaración de procedencia por

responsabilidad penal se refiere a ella, al disponer que en demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público, no se requerirá de dicha declaración, es decir que en materia de responsabilidad civil en que incurran alto servidores públicos no existe fuero.

Los cuatro tipo, grados, especies o modalidades de responsabilidad anteriormente mencionados, pueden fundamentarse o resultar, ya sea del dolo o de la culpa del agente, nota común a todas ellas. En otro orden, la responsabilidad política, administrativa y penal, podría afirmarse que son de carácter estrictamente personal, es decir, se harán exigibles a los propios sujetos o agentes que la produzcan, en tanto que la responsabilidad civil, por su naturaleza patrimonial, trasciende a los herederos del sujeto causante del daño, virtud a lo cual responde con su patrimonio después de muerto. En otro sentido también podría afirmarse, que respecto al estado, la responsabilidad del agente puede hacerse efectiva en sus cuatro tipos o especies y respecto a terceros, la responsabilidad puede configurarse en lo civil y en lo penal.¹⁶

Asimismo, en la revista Control Gubernamental No. 2, año 1994, la Contraloría General del Estado de México nos señala otro tipo de responsabilidad siendo esta la laboral y dice que los servidores públicos en sus relaciones con el Estado, están sujetos a un régimen de responsabilidad que prevé el Título Cuarto de la Constitución General, del que destacamos en lo particular la responsabilidad administrativa o disciplinaria, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero también los propios servidores públicos se encuentran sujetos en sus relaciones con el Estado, a un régimen laboral o de trabajo. Este régimen laboral se contempla igualmente en

¹⁶ "Control Gubernamental", ob. cit. p. 61 y 62.

la Constitución General de la República, en su Título Sexto denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", que regula expresamente el Artículo 123 en sus apartados "A" y "B"; y se encuentra explicitado ampliamente en sus leyes reglamentarias, Federal del Trabajo y Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente.

El apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, regula las relaciones obrero-patronales de carácter ordinario, es decir cuestiones o principios que refieren a un mínimo de garantías en protección de los trabajadores, entre otros los relativos a la duración de la jornada de trabajo; a la edad mínima que debe tener una persona para trabajar; a los días de descanso; a las vacaciones; al salario; al trabajo de mujeres; a la rescisión de la relación laboral, vivienda, jubilación; órganos laborales para dirimir los conflictos entre el capital y el trabajo; etc., como aspectos o principios de contenido prestacional, tanto económico como de seguridad social. De su reglamentación se ocupan las Leyes Federal del Trabajo, y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por su parte, el apartado "B" del citado Artículo 123, regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores, disponiendo también cuestiones o principios que refieren un mínimo de garantías en protección de los trabajadores del Estado, entre otros, los relativos a la jornada laboral; días de descanso; vacaciones; salarios; escalafón; al cese de los efectos del nombramiento; seguridad social; asistencia médica; habitación; órganos laborables, entre otros aspectos también de carácter prestacional de contenido económico como de seguridad social. En este caso, de su reglamentación se ocupan las Leyes Federales de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En este sentido, se desprende dentro del régimen laboral que se comenta, la existencia de dos sistemas de regulación establecidos por el Artículo 123 aplicables a los

servidores públicos en su carácter de trabajadores al servicio del Estado, dependiendo en cada caso, de sus relaciones de trabajo con el propio Estado, sea ésta originada por nombramiento, designación o contrato de trabajo en los tres Poderes de la Unión. De ahí que se considere necesario describir los supuestos relativos, para definir o delimitar la esfera competencial que regulan las leyes reglamentarias en la Ley de la materia, para identificar el sistema o régimen laboral aplicable en cada caso, a los servidores públicos como trabajadores del Estado.

Como principio general, los servidores o trabajadores del Estado se rigen por el apartado “B” y su Ley Reglamentaria, salvo algunas excepciones en la Administración Pública Federal, dentro de los apartados del artículo 123 constitucional y sus correspondientes Leyes reglamentarias, basta citar como ejemplos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Petróleos Mexicanos, el primero como sujeción a la Ley Burocrática y el segundo a la Ley Federal del Trabajo.

En efecto, dentro de la función del Estado, al Poder Ejecutivo le corresponde la función administrativa, y su ejercicio se realiza dentro de la Administración Pública Federal, que en los términos de diverso precepto constitucional, en la especie, el Artículo 90 del Texto fundamental, es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la materia que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En esta dualidad de organización, existen en la administración pública federal, servidores públicos que en su carácter de trabajadores del Estado, quedan sujetos a la aplicación de uno u otro de los aparatos constitucionales y sus respectivas leyes

reglamentarias antes dichas, con la excepción de aquellos que prestan sus servicios al Sector Central, cuyo régimen exclusivo corresponde al apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El apartado "B" del Artículo 123 Constitucional

Por lo que toca a los servidores públicos sujetos al régimen del apartado "B", y por ende, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los encontramos tanto en el personal dependiente de la administración centralizada, es decir aquéllos que prestan sus servicios en las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos incluida la Procuraduría General de la República, ya sea por nombramiento o por su inclusión en listas de raya, así como también aquéllos que prestan sus servicios por virtud de contrato de trabajo de algunas entidades paraestatales, en los términos del Artículo 19 de la Ley Federal citada.

La Ley Burocrática, distingue en sus Artículos 5 y 6 a los servidores públicos como trabajadores de base y confianza, excluyendo expresamente a estos últimos del régimen de sus disposiciones, de conformidad a lo dispuesto por su Artículo 8°.

No obstante la exclusión legal que se comenta, en su interpretación literal se haría inaplicable íntegramente el régimen laboral burocrático a los servidores o trabajadores de confianza, se considera de importancia destacar una excepción, en consideración de que por jurisprudencia definida de nuestro máximo tribunal, les sean aplicables a dichos servidores o trabajadores, los principios prestacionales del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en materia de salario y seguridad social, y en consecuencia las controversias que se ejerciten en estas materias, podrían plantearse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Causas

Al contrario de la Ley Laboral Ordinaria, la Ley Burocrática regula en forma limitativa causales por las cuales procede el cese de los trabajadores por situaciones imputables a los mismos, y por incumplimiento de sus obligaciones laborales, sin responsabilidad para el Estado, mejor sea dicho, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, impidiendo con ello que puedan configurarse por analogía, supuestos equiparables a dichas causales.

En estos términos, el Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone en 5 fracciones las citadas causales, contemplando en la última de ellas, nueve incisos referentes a diversos supuestos de incumplimiento de las obligaciones de los servidores del Estado, por los que procede el cese por resolución de Tribunal de la que es de desprenderse que en estos últimos eventos tendrán que reclamarse o demandarse por el Estado, ante dicho órgano laboral.

Órganos y Procedimientos

En estos términos de darse alguna o algunas causales de referencia, éstas se traducen en la acción de cese que se reclama como sanción, sin responsabilidad laboral para el Estado o titulares de las dependencias en su carácter de patronos, y que tendrá que demandarse ante el órgano laboral competente, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, bajo la instrucción del procedimiento relativo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para actualizar la aplicación de las causales en el caso concreto, la Ley Burocrática Federal dispone que previamente su instrumentación deberá llevarse a cabo con estrictas formalidades y respeto de la garantía de audiencia que el propio ordenamiento concede al trabajador.

En esta eventualidad, el Artículo 46-Bis de la Ley en cita, prevé que se citará al trabajador incumplido a una diligencia administrativa a la que podrá asistir con su representante sindical, en donde se le dará a conocer la causal o causales que se le imputan, y en la que podrá presentar sus testigos de descargo, así como de alegar lo que a su derecho convenga, debiéndose levantar una acta administrativa que consigne tales extremos.

Si del resultado de la diligencia administrativa correspondiente, se acredita la causal de incumplimiento del trabajador, el titular de la dependencia podrá actuar en consecuencia, en vía de acción demandando o reclamando el cese del trabajador incumplido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano laboral competente, con fundamento en los Artículos 46 y 46-Bis y demás relativos al procedimiento que establece la Ley Federal Burocrática, o de no actuar en tal sentido correr con el riesgo de la vía de expedición, sosteniendo la justificación del cese ante el propio tribunal para el caso de resultar demandado por el servidor de que se trate.

Sanciones

En estos términos la responsabilidad laboral se configura o nace en el momento que el trabajador o servidor público se ubica en alguna o algunas de las causales anteriormente referidas, que trae como consecuencia el cese como sanción que se traduce en la terminación o extinción unilateral de la relación de trabajo por parte del Estado en su carácter de patrón.

La doctrina laboral mexicana, no es abundante en definir a conceptualizar el cese dentro del Derecho Burocrático, y sin que ello constituya óbice para elaborar una definición tentativa que nos permita ilustrar su alcance y efectos relativos, con base en laudos del Tribunal de Arbitraje y ejecutorias de nuestro máximo Tribunal, se puede desprender que el cese como sanción, es un acto unilateral del Estado, en su carácter de patrón en algunos

casos y en otros por resolución expresa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos de la Ley Burocrática citada, previa acción o reclamación expresa del patrón Estado, por medio del cual se ordena separar, terminar o extinguir los efectos del nombramiento o designación de los trabajadores a su servicio, por incumplimiento de una obligación o causal de naturaleza laboral, que así lo justifique.

Prescripción

La ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 113 establece plazos de prescripción respecto a la justificación o injustificación del despido cese, consistente en ejercer la acción ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en un término de cuatro meses, sea por el patrón- estado o el servidor público como trabajador, computados a partir de que se conozcan las causas de incumplimiento cuando es con cargo a éste, o a partir de la comunicación del cese al trabajador por aquél, a través del titular de la dependencia o entidad paraestatal relativa.

1.3.2. La responsabilidad administrativa.

Conceptos y características

Responsabilidad Administrativa.- Es aquella a que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por las infracciones de las disciplinas administrativas referentes a ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les está encomendado, siempre que los actos realizados no revistan carácter delictivo.¹⁷

La responsabilidad administrativa se define como aquella en que incurren los servidores públicos (artículo 2º de la Ley) por actos u omisiones ilegales, deshonradas, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión (artículo 8º), que deben ser investigados (artículo 21) por la autoridad competente (la secretaría de

¹⁷ DE PINA, Rafael, ob. cit. p. 429.

Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), las Contralorías interna de las Dependencias, Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados, así como de la Procuraduría General de la República y los Tribunales Administrativos en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y las respectivas Contralorías Internas o equivalentes en los casos de los otros Poderes Federales o autoridades y, de resultar elementos incoar el procedimiento administrativo disciplinario (artículo 21). Substanciando el procedimiento de referencia, imponer, en caso, las sanciones que correspondan (arts., 13 14 y 15) y aplicarlas (art. 16) en la forma que determine la Ley.

Cabe advertir que en el procedimiento administrativo disciplinario deberán otorgarse las garantías de legalidad y seguridad jurídica, observándose lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con los principios jurídicos de irretroactividad de la Ley en perjuicio de persona alguna, de juicio ante autoridad (tribunal) previamente establecida, de cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento confirme a las leyes expedidas antes de la conducta activa u omisa generadora de la infracción, de garantía de audiencia y de fundamentación y motivación de los mandamientos escritos de la autoridad competente para causar actos de molestia a los particulares.

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 (actualmente 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Dentro del amplió marco del régimen de responsabilidades de los servidores públicos donde se tipifican con precisión los distintos ámbitos de su responsabilidad, la responsabilidad administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público legalmente establecidas. Ese incumplimiento es el que da ocasión al fincamiento de la responsabilidad y a la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

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

Es importante resaltar la independencia existente entre los distintos tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo general siempre se da la responsabilidad administrativa; sin embargo, para que ésta surja, no es necesario que se den también responsabilidades civiles o penales, como sucedía en el régimen anterior. Uno de los aciertos importantes de la actual regulación es la de abrir una vía expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, como lo señala la exposición de motivos de la Ley.¹⁸

En relación a lo anterior la infracción a la norma administrativa es menos grave que el delito y por eso la sanción es disciplinaria, lo que no quiere decir que la acción u omisión del servidor público no pueda infringir una norma administrativa y una penal simultáneamente, pero cada una se juzgará por jurisdicciones diferentes: “Las

¹⁸ MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., ob. cit. p. 86.

responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo (6º) de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza”.

La responsabilidad administrativa, que es materia de especial interés en este, es aquella que tiene por objeto sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la Administración Pública. Se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad del sujeto en su carácter de servidor público, haciéndose efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, que le permite sancionar a sus propios servidores. En este sentido, responsabilidad administrativa y responsabilidad disciplinaria, son conceptos que encierran una total entidad.

En efecto, la responsabilidad administrativa es la que surge a consecuencia de la transgresión de obligaciones o deberes de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones. Dicha transgresión, genera en consecuencia el régimen disciplinario que constituye el substrato de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, haciéndose efectiva en su determinación a través del poder disciplinario, como parte esencial de la potestad de que se encuentra investido el Estado, para sancionar a sus servidores.

La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia. En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Bielsa, señala que la responsabilidad administrativa es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa de un deber impuesto al funcionario o empleado.

Olivera Toro, la responsabilidad administrativa opera con motivo de cualquier falta cometida en el desempeño de la función pública.

Sayagués Laso, señala que todo acto u omisión del funcionario internacional o culposo, que violes los deberes funcionales acarreará para el infractor responsabilidad administrativa.

La Responsabilidad Administrativa encuentra por primera vez su sustento Constitucional en nuestro sistema jurídico nacional, en los Artículos 109 Fracción III y 113 del Título Cuarto de nuestra Ley Fundamental.¹⁹

Por disposiciones constitucionales expresas, podríamos afirmar que la responsabilidad administrativa, se genera o configura por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por actos u omisiones que atenten contra los principios o valores tutelados en los textos constitucionales mencionados que deban de observar en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público en los Tres Poderes de la Unión. Dichas obligaciones son ampliamente reguladas y explicitadas en las causales o supuestos que como código ético o de conducta en la Ley Federal de Responsabilidades.

Es importante precisar que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, puede dar lugar a una infracción o a un delito, o ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico. Lo importante en este caso es precisar en qué momento estamos frente a la infracción o frente al delito.

¹⁹ "Control Gubernamental", ob cit. p. 65.

Independientemente de que las normas relativas al ilícito administrativo se ubiquen en el Derecho Penal o en el Derecho Administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o como delito. De lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de los delitos, o en sede administrativa tratándose de las infracciones. En este caso, lo importante es determinar el tratamiento que el legislador dio a la conducta, puesto que cuando el grado de peligrosidad de ésta o el tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando con el ilícito sólo se perturba el buen funcionamiento de la administración, se establece como infracción.

En el Sistema Jurídico Mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política así lo regula. En efecto, el artículo 73 de nuestra Carta Fundamental, al enunciar las facultades del congreso de la unión, en la fracción XXI le da competencia: «Para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse».

En un régimen democrático los titulares de los órganos de Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones encomendadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos, Ética y Deontológicamente (con deberes) su conducta y en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sea su

categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como servidor público, o como dijera nuestro gran Morelos como “siervo de la nación”, es evidente que ésta ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la constitución y a la ley y al que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido.²⁰

Al violarse el principio de legalidad por parte de un servidor público, los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

Debemos hacer la observación de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se refiere a la responsabilidad jurídica propiamente y no a la política.

La responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal.

En estricto sentido, el término de responsabilidad administrativa es genérico, ya que cualquier persona puede infringir alguna norma de carácter administrativo, por lo que el caso específico lo es la responsabilidad disciplinaria en la cual incurre el servidor público propiamente dicho, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Como lo corrobora **Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez** señalando que: “Identificadas las infracciones

²⁰ BURGÓA URJUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, sexta ed. Ed. Porrúa, México 1985. p. 553.

administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, es conveniente delimitar aquellas que, siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

Cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público”.²¹

Amira Quintana Matos nos dice que «...la falta o infracción disciplinaria se configura como la violación de las obligaciones impuestas a los funcionarios, en virtud de la relación de empleo público que los une a la Administración».

De acuerdo con lo anterior, en los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.

A primera vista se presentaría el problema para determinar cuándo la función pública, como ejercicio del poder del Estado, ha sido lesionada, por lo que fue necesario que el legislador ordinario estableciera cuáles son las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública; en estos términos se estableció en el artículo 113 Constitucional, al ordenar que el legislador ordinario enumere las conductas que caracterizan la legalidad, honradez, lealtad,

²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, segunda ed. Ed. Porrúa, México, 1998. p. 86.

imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, de forma tal que de acuerdo con una interpretación a *contrario sensu*. cuando el acto u omisión se manifiesten en contra de alguna de las conductas descritas, se incurre en una infracción disciplinaria.

En cumplimiento del mandato constitucional de referencia, con fecha 31 de diciembre de 1982 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 47 describe las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa, y da a lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes.

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las fracciones disciplinarias presentan la ventaja de que, ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (actualmente artículo 8° de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que adelante se indica) .

Independientemente de que la misma conducta pudiera constituir simultáneamente un delito o una responsabilidad política, tal como lo disponen los artículos 109 Constitucional y 6° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza.

Estos dispositivos establecen los siguientes:

Artículo 109.- “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”

Artículo 6.- " cuando los actos y omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias queden comprendidos en mas de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

Artículo 8º. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

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

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

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

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

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

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

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

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

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes

civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

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

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

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

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

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

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

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

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

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

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

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

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

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

En este artículo se señala la responsabilidad administrativa, desde el punto de vista del servicio público y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de las sanciones que correspondan.

Incurrir en responsabilidad administrativa, nos dice el precepto en comento, el servidor público que no cumple con sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Las veinticuatro fracciones que establecen las diversas hipótesis o tipos administrativos que debe cumplir todo servidor público, consisten tanto en obligaciones de hacer como en obligaciones de no hacer, y cuya inobservancia dará inicio al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades para que en su caso se impongan las sanciones que procedan de conformidad con el artículo 13 de la Ley en estudio.

Es importante resaltar la fracción XX que le impone la obligación al servidor público de abstenerse en sus fracciones o con motivo de ellas de celebrar pedidos o contratos para la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien con las sociedades en las que dichas personas formen parte.

Es conveniente reflexionar que esta prohibición que el legislador palmó, es evitar que con motivo del empleo, cargo o comisión que tenga un servidor público pueda influir o determinar el otorgamiento de algún pedido o contrato en contravención del artículo 134 de la Carta Magna, y se dé lo que se llama un tráfico de influencias o en su caso un conflicto de intereses, pero cabe destacar que ambas hipótesis ya están previstas y sancionadas por otros artículos.

Las causas que originan la configuración de la responsabilidad administrativa se vienen a traducir en el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos, respecto al servicio o función pública que tienen encomendado, motivando en consecuencia el ejercicio del régimen disciplinario y aplicación de sanciones, en el seno de la propia administración, que finca la potestad disciplinaria del superior jerárquico para disciplinar a sus subordinados.

El objeto que persigue el Estado al regular las causas de responsabilidad administrativa (o faltas disciplinarias como también las identifica la doctrina administrativa), es el de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo, buscando con ello mantener la disciplina y la base de la organización jerárquica en una administración que pretenda ser moderna. De ahí que para lograr dicho objeto o finalidad, requiera de los instrumentos y mecanismos legales para exigir a sus servidores el cumplimiento estricto de sus deberes, y eventualmente la potestad de sancionar a quienes los infrinjan o no las observen dentro de un régimen disciplinario regulador y aplicable en el ejercicio de la función pública.

1.4. La sanción administrativa.

Definiciones y características

Si consideramos, con García Máyanes, que la sanción es «...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal,» podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones:

De acuerdo con la Teoría General del Derecho, la sanción es "...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado" a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Del concepto expuesto podemos afirmar que el fin que se persigue con la imposición de sanciones es:

- a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones

judiciales y las administrativas; la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad, y restrictivas de otros derechos; la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

Con base en los criterios expuestos, en materia de infracciones a la disciplina de la función pública, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción, es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una Conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya fue producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción del Derecho disciplinario.

Según la naturaleza del órgano competente para la aplicación de la sanción, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Características

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus propios elementos, contenido y fines.

En primer término, este tipo de sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de

subordinación entre el sujeto pasivo y el órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan en el ejercicio de la función pública.

En relación con las sanciones penales, en las disciplinarias es ajeno el principio non bis in idem, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito que será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; tampoco rige el principio nulla poena sine lege, pues no requiere la tipificación estricta del Derecho Penal, ya que el solo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción.

Motivación de las Sanciones

La imposición de las sanciones disciplinarias está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la 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 establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, observando las disposiciones de los artículos 14, 15 y 16 del mismo ordenamiento.

Para calificación de las infracciones revisten especial importancia las reglas contenidas en las siete fracciones del artículo 14 de referencia, que constituyen la motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas de acuerdo al arbitrio de la autoridad, sin que exista prelación alguna entre las que se establecen en el artículo 13 de la ley, puesto que, con la debida motivación del acto la autoridad puede

aplicar indistintamente una o varias de dichas sanciones, sin respetar algún orden en particular.

El primer elemento a que se refiere el dispositivo en cuestión es la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas.

La segunda fracción se refiere a «Las circunstancias socioeconómicas del servidor público», las cuales deben de 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 del infractor entre ellos 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», 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, 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.

La reincidencia es el quinto elemento a considerar, toda vez que cuando ella existe se da una agravante, razón de que 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 hasta tres tantos y en ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados (artículo 15 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Criterios para la aplicación de sanciones artículo 16. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

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

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

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

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

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley,

proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

Destitución del empleo

La destitución del empleo, es sin duda la sanción más grave que se puede imponer al trabajador. Resulta evidente que el párrafo segundo del artículo 30 de la Ley de la materia se refiere a los trabajadores de base.

Estos trabajadores pueden estar sujetos al régimen de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional o a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B.

En el primer caso se demandará la rescisión del contrato de trabajo, al tenor del artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente y en el segundo la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.²²

Por lo que atañe al empleado de confianza, es tajante al excluir de su amparo a los trabajadores de confianza, es claro que no se seguirá en su contra juicio laboral.

²² ARROLLO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Ed. Porrúa, México, 1995. p. 37.

Ejecución de sanciones

El artículo 75 (actualmente 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) señala que 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. La resolución queda firme cuando transcurrido el plazo para interponer un recurso, no se hizo, o cuando se han agotado todas las instancias señaladas por la Ley.

Tratándose de los servidores públicos de base la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la legislación aplicable.

Del precepto surgen algunas situaciones que debemos dejar claras.

El artículo 26 nos indica los recursos de que pueden valerse los interesados para impugnar las resoluciones administrativas, por lo tanto, tendrán que agotarse esos recursos y sólo después se puede recurrir al juicio de amparo conforme al principio de definitividad que rige en materia de amparo y que Eduardo Pallares, coincidiendo con la definición del jurisconsulto don Ignacio Burgoa, nos dice que consiste en que el juicio de amparo es el último recurso que debe hacerse valer después de haber agotado los que el derecho común otorgue a los agraviados para obtener la revocación, modificación o nulidad del acto reclamado.

Conforme al citado artículo 75, (actualmente 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) debemos examinar las siguientes situaciones: si a un trabajador se le siguió un procedimiento conforme a la Ley de Responsabilidades, en los términos de ésta se le deberá sancionar independientemente de

que sea de base o de confianza, ya que si el trabajador es de confianza se le puede imponer cualquiera de las sanciones previstas en el artículo 13, incluyendo la destitución.

En consecuencia, sobre la segunda parte del artículo 30 que prevé que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetará a lo previsto en la Ley correspondiente. La ley correspondiente sería la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo que este dispositivo por lo que toca a suspensiones, establece en su artículo 45 que son causas de suspensión que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique algún peligro a la vida para las personas que trabajan con él; y la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa y finalmente que los trabajadores que manejan fondos o bienes podrán ser suspendidos hasta por 60 días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciera alguna irregularidad en su gestión mientras se practique la investigación y se resuelve sobre su caso.

Por ende el incumplimiento de los servidores públicos de sus obligaciones configura la responsabilidad administrativa, y que para su determinación se requiere la instrucción del procedimiento disciplinario relativo para resolver la imposición de sanciones por parte de los órganos competentes del Estado, en el ejercicio de su potestad disciplinaria.

Por su parte el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reglamentaria del Título Cuarto de la constitución, establecen como sanciones la amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y la sanción económica.

Previamente procede argumentar que el estudio de las sanciones no es ajeno a la doctrina del Derecho Administrativo, y la mayoría de los autores al referirse a ellas las divide en dos grande grupos, sanciones correctivas y sanciones expulsivas o depurativas.

Identificando en las primeras, aquellas que se aplican al servicio público castigándolo, sin separarlo del servicio, tal es el caso de la amonestación, y las sanciones económicas; y respecto de las segundas, se refieren a aquellas que perdiguen la separación temporal o definitiva de la relación de servicio del sujeto infractor respecto del estado o administración, tal sería el caso, de la suspensión, destitución y la inhabilitación.

La sanción económica es aquella que se traduce en una cantidad líquida determinada que afecta al patrimonio del infractor, adoptando el carácter de crédito fiscal por disposición expresa de la ley y que en consecuencia se hace efectiva que regula la legislación fiscal.

El artículo 113 de la Constitución establece que las sanciones para las responsabilidades administrativas, “además de las que señalan 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 no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

La práctica ha venido considerando que la amonestación es la sanción más leve y la inhabilitación la mas grave, es decir, se ha considerado que el artículo 13 las presenta en orden ascendente de gravedad, pero no existe una base lógica o jurídica o explícita que justifique este proceder. Es evidente, por sus efectos, que la amonestación es más ligera que la destitución y la inhabilitación, o que ésta última también por sus efectos, es la sanción más fuerte de todas; pero, hay quienes prefieren a una sanción económica, sobre

todo si es cuantiosa. Éste generalmente va acompañado con cualquiera de las otras sanciones.²³

En general, la Ley trata de las sanciones en los artículos 13, que establece; el 16, que determina las reglas para la aplicación de las sanciones. Los criterios de valoración establecidos en la Ley son: la gravedad de la falta y la conveniencia de suprimirla del que hacer gubernamental; la condición económica y social, la jerarquía, los antecedentes, las condiciones específicas, la antigüedad en el servicio y la reincidencia del infractor, así como las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y el beneficio obtenido o el daño y el perjuicio causados por el servidor público. De un análisis combinado prudente de estos elementos se derivará la justa evaluación para calificar la gravedad de la infracción y, por ende, la sanción que debe corresponderle.

Procedimientos para Aplicarlas

Es pertinente destacar, que en relación con la sanción de inhabilitación en dicho numeral se toma en cuenta el monto del lucro o daño que obtenga o se cause al Erario Federal con motivo de una responsabilidad administrativa que en este artículo se deberá suprimir la expresión perjuicios, en virtud de que dicha terminología denota aquello que se deja de ganar u obtener, expresión ésta que no es apropiada para el ámbito de las responsabilidades administrativas, como lo es dentro del campo de la materia civil.

También se indica en este precepto que la sanción máxima para la inhabilitación es de diez a veinte años, la cual será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, sobre el particular es conveniente señalar que el artículo 13 de la ley de la materia señala los casos de gravedad.

²³ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, México 2002. p. 139 y 140.

Lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es imprescindible en el momento de motivar el porqué de una sanción administrativa, ya que obliga a los órganos encargados de impartir justicia administrativa a tomar en consideración los seis elementos que se consagran en este precepto, para poder imponer alguna de las sanciones administrativas a que se hacen referencia.

Artículo 14. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

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

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

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a

*que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.*²⁴

En este contexto a su vez que el objeto o finalidad que persigue la pena disciplinaria o sanción administrativa en los términos indicados, es mantener el normal funcionamiento del Estado y de su administración o mejorarlo, y en tal sentido, puede afirmarse también que las sanciones administrativas tienden a llamar al orden y a deprimir desvíos en la función que en última instancia, y para el logro de su objeto y finalidad, producen la expulsión, de la propia administración atendiendo a la gravedad de la infracción del agente o servidor público de que se trate.

A diferencia de las sanciones laborales, las disciplinarias no derivan del contenido prestacional de la relación, ni tienden esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, sino que responde a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegado a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales, y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación entre las partes.

1.4.1. Tipos de sanción administrativa.

La fracción III del artículo 109 constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en:

- Amonestación Privada o Pública,

²⁴ HERRERA PÉREZ, Agustín, Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, segunda ed. Ed. Porrúa, México 2001. p. 82.

- Suspensión Temporal,
- Destitución del puesto,
- Sanciones económicas, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

Definiciones de las Sanciones Administrativas

Amonestación

Amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.

La amonestación han sido considerada como corrección disciplinaria en materia de procedimiento, que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas disciplinarias para que se abstengan de incurrir en responsabilidad.

La amonestación también es identificada como una llamada de atención, como advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el Derecho canónico, en donde se le identifica como un «remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió».

Para Quintana Matos la amonestación escrita es una «Repreñión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento».

En sentido estricto la amonestación no es una sanción ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que solo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura; sólo la menciona en el Código Penal Federal, que en su artículo la enuncia de la siguiente manera:

“La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al Juez”

La amonestación, en palabras sencillas, es un regaño, una llamada de atención más fuerte que se hace, generalmente por escrito e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia.

Por su parte, la amonestación es identificada como una llamada de atención.

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

En principio, todas las amonestaciones son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente del procedimiento sancionador, en el Registro de sanciones, y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito, además de que la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ordena en su artículo 24 que "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las

dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo (sancionatorio) constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación".

Cuando la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión. Sin embargo, como quedó expuesto, no existe disposición expresa al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.

Suspensión.

La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla dos tipos de suspensión:

- La primera es de naturaleza correctiva y sancionadora y se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente. Esta enmarcada en su artículo 13 fracción II.
- La segunda es aquella que estipula su artículo 21 fracción V al facultar a las Contralorías Internas para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones. Esta suspensión suspende temporalmente los efectos del acto desde el momento en que el servidor público

presunto responsable sea notificado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

En este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como medida de carácter procedimental que prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido.

La suspensión como sanción por la comisión de infractores, 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 II del artículo 13 y fracción I del 16 de la ley de la materia, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico infractor, por un período no menor a tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, “ Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la

responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.”

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la *suspensión temporal* sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

Manuel maría Díez denomina a esta medida «suspensión preventiva» manifestando que «...en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente. La suspensión, entonces no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre la cual pesa una sospecha»

La imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público podría quedar sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.

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.

Destitución

La destitución, es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.

Destitución de trabajadores de base.

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, debe ser demandada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; es decir, que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o de trabajadores de confianza, en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentará, ante el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de la Función Pública o , en su caso, la Contraloría Interna, impusieron como sanción la destitución al trabajador de base. Lo anterior encuentra su fundamento en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone a la letra:

Artículo 46. “Ningún trabajador podrá ser cesado si no por causa justa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solamente dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:

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

- a)* Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de horas de servicio.
- b)* Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c)* Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materia prima y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d)* Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e)* Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f)* 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 encuentren.
- g)* Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las ordenes que reciba de sus superiores.
- h)* por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i)* Por la falta de cumplimiento de las condiciones generales del trabajo de la dependencia de que se trate.
- j)* Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

La Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Interna deben encuadrar la conducta del trabajador dentro de la legislación laboral y probar que ha sido contraria a las disposiciones legales que rigen su conducta laboral.

Para que la sanción de destitución sufra efectos, el Tribunal procederá a dictar el Laudo correspondiente, basado en los razonamientos y fundamentación de la resolución dictada por la Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Interna de que se trate.

Destitución de trabajadores de confianza

La resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público de confianza la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento en que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar. Si esta autoridad es una Contraloría Interna debe remitir, también una copia de la resolución a la Secretaría de la Función Pública para que se asiente en el registro de sanciones. Es decir, que mientras tenga el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el titular de la Contraloría, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

El caso de la sanción de suspensión, ha dado lugar a considerar que la administración no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.

Quintana matos, para quien la destitución Consiste en la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública Nacional, por decisión de la máxima autoridad administrativa, participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad. La distinción entre el **cese de los trabajadores** sujetos al régimen del artículo 123, apartado “B”, fracción IX de la Constitución y la **destitución del cargo como medida disciplinaria** establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución.

El cese a que se refiere el artículo 123, apartado “B”, fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por otra parte el trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 27, fracción II, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos.

Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación de la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

Sanción Económica

La sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada hasta en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.

La sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

Procede destacar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales.

En los términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos «...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 refieres la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados».

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Por otra parte, debemos precisar que las sanciones económicas adquieren el carácter de fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del último párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (actualmente artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan los créditos fiscales, como son la preferencia y su ejecutividad, en razón de que presentan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines.

Por tanto, en la responsabilidad disciplinaria, cuando con la conducta infractora se hayan producido daños y perjuicios al Estado, es lógico y congruente que la sanción económica incluya tanto la multa como la reparación del daño, y que en la sanción que se imponga así se especifique.

Inhabilitación

La última sanción administrativa que contempla la ley de la materia es la inhabilitación, que consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos del gobierno.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas mediante resolución firme se debe llevar a cabo inmediatamente y en los mismos términos que disponga la resolución. Cuando la suspensión, destitución o inhabilitación sea impuesta a los empleados de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se consideran de orden público.

La sanción de la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

Con la reforma de 1982 también se precisó que cuando haya inhabilitación a un servidor público por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un

empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo, previa comunicación razonada del Titular de la Dependencia en que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de la Función Pública (artículo 13 penúltimo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

De la misma forma, los artículos 30 y 31 se refieren a la sanción de inhabilitación, que quedará a juicio de quien resuelva, independientemente de que deberá surtir sus efectos al notificarse la resolución correspondiente, cuando se imponga a los servidores públicos de confianza.

Aquí se hace nuevamente la distinción entre diferente calidades de servidores públicos, sin precisar un procedimiento especial cuando la sanción de inhabilitación se imponga a los servidores públicos que no sean de confianza, no obstante que en ninguna ley se establece disposición alguna respecto a la inhabilitación. Por lo mismo, se debe reconocer al acto sancionador su carácter de acto administrativo, con los requisitos y las consecuencias que ello implica, dando coherencia y unidad a la regulación de la facultad u al procedimiento disciplinario.

Registro de Sanciones.

Las resoluciones y acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, o en su defecto, por las Contralorías Internas, deberán asentarse en un registro que comprende una sección para los procedimientos disciplinarios y otra para las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores. La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública es la unidad responsable del control y seguimiento del Registro de los Servidores Públicos Sancionados de la Administración pública Federal; así como de la expedición de las constancias que acrediten la no existencia

de registro de sanciones por inhabilitación que debe exhibir el servidor público que pretenda desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria.

Previamente al análisis de cada una de las diferentes sanciones disciplinarias que regula nuestra legislación, es importante precisar que la *declaratoria de falta de presentación de la declaración de situación patrimonial, sin causa justificada*, que conforme al artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deberá emitir la Secretaría de la Función Pública, no constituye una sanción, puesto que ni se encuentra en el capítulo correspondiente a ellas, ni es producto del procedimiento disciplinario que la propia ley establece para el efecto de la determinación de las sanciones.

1.4.2. Autoridades competentes para aplicarlas.

La Facultad Sancionadora.

Se trata de una facultad de la autoridad para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración Pública.

Artículo 3º. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;

III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoria Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes”.

Es indispensable tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.

De lo anterior se desprende la necesidad de diferenciar las obligaciones que nacen por acuerdo de voluntades, de aquéllas impuestas directamente por el legislador, independientemente del origen del empleo, lo cual nos permite identificar que el régimen disciplinario en la función pública nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela, por lo que el contrato no podría modificar o limitar las atribuciones disciplinarias de la Administración Pública, ya que establecer penas especiales para un empleado determinado, o asegurarle impunidad mediante un contrato, sería violatorio del orden público y, por lo mismo, sería inadmisibles.

La imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente de acuerdo al artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a la Secretaría de la Función Pública, a los Titulares de los Órganos Internos de Control y Titulares de las áreas de Responsabilidades , toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

Artículo 4°. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República”.

En este orden de ideas encontramos que la facultad para sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores públicos del Estado en el ejercicio de su función, le es otorgada a cada uno de los poderes de la Unión para que internamente, y conforme a los procedimientos que la Ley exige, impongan las sanciones correspondientes.

La Secretaría de la Función Pública, anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta dependencia 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”.

Las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere “la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal”, sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se admite que en toda organización social existe implícita una potestad de corrección o disciplina que los individuos u órganos competentes, conforme a ciertas reglas de derecho objetivo, tienen atribuidas para prevenir o castigar faltas de los miembros de la misma, a efecto de conservar la unidad en la realización de sus finalidades y el correcto ejercicio de los medios para lograrlas.

Los órganos de que se vale la Secretaría para substanciar los procedimientos y, en su caso, sancionar y aplicar las sanciones son, en términos de lo dispuesto por el artículo 4, las Contralorías Internas, llamados también órganos internos de control u órganos de control interno. Estos órganos deben contar con un área para recibir quejas y denuncias (art. 10. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

Cada uno de los tres Poderes Federales, incluyendo el Instituto Federal Electoral, así como del Gobierno del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia ha establecido los órganos y procedimientos para aplicar la Ley de Responsabilidades. En el caso de la Administración Pública Federal, con excepción de los tribunales administrativos que, con el fin de dotarlos de independencia y autonomía en sus decisiones, tienen sus propios órganos, la autoridad competente para substanciar el procedimiento administrativo y, en su caso, imponer y aplicar las sanciones, en los términos de la Ley de la materia.

Medios de apremio.

Los medios de apremio son definidos por De Pina como la actividad judicial destinada a hacer efectivo coactivamente el mandato contenido en una resolución del Juez o Tribunal, que es desobedecida por el destinatario.

Por tanto, quien resuelva en el procedimiento administrativo, para hacer que sus determinaciones sean obedecidas conforme al artículo 32 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puede optar por:

I.- Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y

II.- Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que dispone el artículo 179 del Código Penal Federal, en relación con el 183 del mismo ordenamiento legal, ya que se considera esa conducta como delito.

1.4.3. Prescripción para la aplicación de las sanciones.

Para **Rafael De Pina** es Medio de adquirir bienes (positiva) o de liberarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la Ley.²⁵

La extinción de esta facultad disciplinaria constituye la prescripción, regulada en el artículo 34 de la ley de la materia, que señala:

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.

²⁵ DE PINA, Rafael, ob. cit. p. 394.

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.

Último párrafo (Se deroga).

No fue ajeno al legislador ordinario, regular en la Ley Federal de Responsabilidades, reglas concretas sobre la prescripción, más bien caducidad en terminología jurídica estricta, sobre la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, reglamentando al efecto general que lo establece el último párrafo del Artículo 114 Constitucional, que dispone que cuando los actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

- 2.1. Procedimiento administrativo de investigación.
 - 2.1.1. Quejas y denuncias. Concepto y fundamento legal.
- 2.2. Procedimiento administrativo disciplinario.
 - 2.2.1. Instauración y substanciación de procedimiento.
 - 2.2.2. Presunta responsabilidad del servidor público.
 - 2.2.3. Audiencia de ley.
 - 2.2.4. Periodo de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.
- 2.3. Resolución administrativa.
 - 2.3.1. Tipos de resolución.
- 2.4. Medios de impugnación.
 - 2.4.1. Revocación.
 - 2.4.2. Juicio de Nulidad.

CAPITULO 2

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Procedimiento administrativo de investigación.

La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada en tanto por la contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en términos de diferentes fracciones del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda Administración Pública Federal. Más específicamente, su reglamento Interior en vigor.

Por su parte, cada uno de los Reglamentos Interiores de las dependencias públicas estipulan la existencia de las contralorías internas, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Secretaría de la Función Pública. Se establece la posibilidad de que «...cualquier interesado pueda presentarse a quejas por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos...» las cuales serán cada uno de los resortes que generarán el procedimiento disciplinario.

También se prevé como una obligación que los servidores públicos denuncien en las contralorías internas de sus dependencias los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección, obligación que si no es cumplida, los corresponsabiliza con el infractor.

Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de la diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a la investigación se llegue a entorpecer el procedimiento.

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

Una vez que se ha presentado una queja o denuncia en la cual existen elementos viables para configurar la responsabilidad de los servidores públicos, o de oficio, la Secretaria de la Contraloría General de la Federación iniciará un procedimiento de investigación para verificar lo señalado en la denuncia o aquellas situaciones que puedan resultar como irregulares administrativas sancionadas por la Ley.

No obstante lo anterior, también podría tomarse la determinación de que se archivara la queja o denuncia una vez realizada la investigación señalada en virtud de que no aparecieron elementos suficientes para presumir la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados.

Regulación

La imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16

constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

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

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

De acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (actualmente capítulo II, título II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) relativo a las "Sanciones Administrativas y procedimientos para aplicarlas", podemos derivar que el procedimiento disciplinario se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

Investigación

La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Función Pública.

Por su parte, cada uno de los Reglamentos Internos de las dependencias públicas estipulan la existencia de las contralorías internas, generalmente denominadas Unidades de Contraloría, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso, llevara cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Secretaría.

En los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos actualmente fracción XXI del artículo 8º, 10 y 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece la posibilidad de que "...cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos..." las cuales serán uno de los resortes que generen el procedimiento disciplinario.

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

Si la investigación la realiza el órgano de contraloría interna de una dependencia y detecta infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones ahora bien, si la irregularidad reviste características de conocimiento a otras autoridades, se remitirá para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que conforme a derecho proceda.

Durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal en las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

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

2.1.1 Quejas y denuncias. Concepto y fundamento legal

- 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.

Fundamentación para la interposición de las quejas y denuncias, la encontramos en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en relación con el artículo 31, fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, las dependencias, entidades y Procuraduría General de la República, deberán contar con unidades de atención ciudadana que faciliten la presentación

de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios; las cuales se recibirán a través de los siguientes medios de captación:

Directa: Es la recepción que se proporciona a los interesados de manera personal en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la Secretaría de la Función Pública, 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. La Dirección General de Atención Ciudadana cuenta con un Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL). Será responsabilidad del área de Sactel enlazar telefónicamente a los interesados en la presentación de una queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios con las dependencias, entidades o Procuraduría General de la República o sus órganos internos de control, cuando las mismas se ubiquen dentro del ámbito de su competencia.

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 de mensajería.

Buzón: Es la recepción a través de este medio de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios.

Ahora bien el procedimiento disciplinario estatuido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se inicia con la presentación de la queja o denuncia en contra del servidor público por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8 del mismo ordenamiento.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero, señala 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.

La Secretaría de la Función Pública, las Contralorías Internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias, y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas.

Incurre 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 lesiones los intereses de quienes las formulen o las presenten (artículo 8º, fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Queja y denuncia anónima

Por regla general solo se deberán atender las quejas o denuncias que reúnen los requisitos mínimos a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo cuando se presenta una promoción de ésta índole, sin que su autor se identifique o se presente, pero acompañe a la misma de rico material probatorio o información detallada sobre los hechos objeto de la queja o denuncia, la contraloría interna podrá determinar una investigación oficiosa si considera que existen elementos que puedan configurar responsabilidad.

Artículo 10. En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Admisión de la queja o denuncia.

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 las irregularidades administrativas, desechado aquellas que por naturaleza no constituyen 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 Función Pública para que precedan según corresponda.

Investigación de la queja o denuncia.

En la fase de investigación, la Contraloría Interna que corresponda, a través de la Unidad de Quejas y Denuncias, reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos que rigen su conducta como tales. En el ámbito de sus atribuciones y en el supuesto de que el quejoso o denunciante no pueda aportar mas elementos probatorios para acreditar la presunta responsabilidad del servidor público, podrá solicitar en la mayoría de los casos información y/o documentación a las Áreas de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República de su competencia de conformidad con lo señalado por los artículos 8º, fracción XVI y 20 de la Ley de la materia, aclarando que en atención a lo señalado en el artículo 13 de la misma Ley el incumplimiento de lo solicitado por el Órgano Interno de Control se considera una infracción grave. Asimismo si se considera necesario podrá pedir el auxilio de las demás áreas del Gobierno Federal, así como de los Gobiernos Estatales y Municipales a fin de recabar la información y/o documentación necesaria para determinar lo que proceda conforme a derecho.

En el caso de la Secretaría de la Función Pública como globalizadora del control de los servicios y responsabilidades podrá solicitar información a cualquier área del Gobierno Federal. Siendo aplicable de igual manera la normatividad antes señalada.

En esta etapa se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posibles para que órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuando se estime que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque

antes de llegar a este extremo, dispondrá la práctica de otras investigaciones y citará para otra u otras audiencias.

En prevención a los principios de seguridad y certeza jurídica las Contralorías Internas deberán dejar constancia de las actuaciones y diligencias que realicen en los términos del artículo 23 y 24 de la propia Ley.

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

La falta de interés jurídico del quejoso o denunciante

Los artículos 10 y 8º, fracción XXI de la Ley establece que "...cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente" y "...todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias... y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso", en el entendido de que incurre en responsabilidad el servidor público que lo inhiba en la formulación o presentación de su queja, la que deberá ser "atendida y resuelta con eficacia".

De lo anterior se desprende que todo ciudadano tiene el derecho de presentar quejas o denuncias contra actos u omisiones de los servidores públicos que impliquen incumplimiento de sus obligaciones, que sean atendidas por la autoridad administrativa competente y que ésta resuelva con eficiencia y apegada a derecho. La autoridad correspondiente está obligada a recibir la queja o denuncia, a atenderla y a resolverla. Sólo cuando la autoridad vulnera cualesquiera de estos derechos, el quejoso puede recurrir a las instancias pertinentes para exigirlos. Si la autoridad recibe las quejas y denuncias, las

atiende y las resuelve, en el sentido que sea, ha reconocido y atendido el derecho del quejoso, el cual se agota con esta actuación de la autoridad.²⁶

El procedimiento administrativo disciplinario instaurado con motivo de la queja, y la resolución que se emita, es la debida atención de la queja. Por lo tanto, en nuestra opinión, quedan extinguidos los derechos que la Ley otorga al quejoso y éste no tiene interés jurídico en el procedimiento, salvo que la conducta del servidor público le haya ocasionado un daño o perjuicio, en términos del artículo 33 de la Ley, pero entonces el interés jurídico le nacerá en el momento que se reconozca la culpa o el dolo con que haya actuado el servidor público y la resolución lo sancione en los términos que disponga la Ley. Pero el quejoso no tiene interés jurídico para combatir la resolución en la que la autoridad no ha considerado motivo de sanción la conducta del servidor público contra quien fue presentada la queja; el servidor público contra quien se substanció el procedimiento, en cambio, sí tiene derecho de defensa en el procedimiento y en las demás instancias que estime convenientes y las leyes lo dispongan.

La opinión anterior no es generalmente aceptada. Hay quienes reconocen interés jurídico del quejoso, para informarle fundada y motivadamente el porqué de la resolución dictada por la autoridad competente. Alegando en su favor el sentido de la reforma al artículo 21 constitucional al disponer que "las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley". En relación con la denuncia de hechos o querrela ante el Ministerio Público y la queja o denuncia por infracciones administrativas, deben hacerse algunas diferencias. En el procedimiento administrativo disciplinario no

²⁶ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, ob. cit. p. 179.

existe una instancia acusadora, una especie de "procuraduría de justicia administrativa", que intermedie la presentación al juez (consignación) de la queja o denuncia, ya que en este procedimiento el quejoso trata directamente con el "juez" (autoridad administrativa substanciadora). Es cierto que en algunos órganos internos de control la función de quejas lo hace una área diferente de la de responsabilidades, ambas áreas pertenecientes a la contraloría interna y, en muchos casos, la quejas pertenece al área de responsabilidades.²⁷

Si se hiciera extensiva esta reforma constitucional a la materia administrativa tendría que limitarse al acto resolutorio de envío de la queja al archivo por falta de elementos para incoar el procedimiento disciplinario, pero no por la resolución que recaiga en el procedimiento, porque en el artículo 21 constitucional después de la reforma, la acción del querellante o denunciante no se extiende a la sentencia del juez, sólo al no ejercicio o desistimiento de la acción penal. En relación con el interés jurídico del quejoso citemos algunas tesis del **CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO** que así como se lo reconocen también se lo niegan.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SÍ TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVAN Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 Y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver

²⁷ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, ob. cit. p. 180.

positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada. Tesis: I.4º.A.31 A, 24 de mayo de 1995, **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 11, agosto de 1995, 'pág. 552.**

INTERES JURIDICO. NO LO DEMUESTRA EL QUEJOSO POR EL HECHO DE HABER FORMULADO UNA DENUNCIA EN TERMINOS DE LOS ARTICULOS 109 CONSTITUCIONAL...”).

Si el acto reclamado se hizo consistir en la resolución dictada por el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación que recayó a la queja administrativa presentada en contra de los Magistrados de un Tribunal Colegiado, tal resolución no afecta el interés jurídico de la quejosa, hoy recurrente, pues el hecho de poder formular una

denuncia en términos de los artículos 109 constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implica analizar la responsabilidad en que pudieran o no haber incurrido los funcionarios de que se trata, esto es, faltas administrativas o disciplinarias que solamente podrán ser aplicadas por los funcionarios competentes, lo que significa que el hecho de que la ley permita intervenciones a terceros no confiere a éstos la facultad de exigir el fincamiento de esa responsabilidad, sino sólo de poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y elementos necesarios para establecer o no el incumplimiento de las obligaciones que como funcionarios les competen, pues no se ve como esa resolución le produzca un agravio a sus intereses, ya que éste debe ser material, esto es, real y no subjetivo. En consecuencia, el hecho de que cuente con el derecho a denunciar las faltas de los funcionarios, no implica que cuente con el interés jurídico para combatir la resolución de que se trata, argumentando que no fue desfavorable al funcionario, ya que en todo caso la autoridad responsable resolverá la acusación planteada, respetando así el derecho que consagran los artículos invocados; por lo que debe desecharse la demanda de garantías. Otra razón para la improcedencia de la acción se funda en la última reforma del artículo 100 constitucional, que establece en su párrafo octavo que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables. **Tesis: 1.4º .A.312 A, 29 de septiembre de 1999, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, pág. 999.**

QUEJA CONTRA EL SERVIDOR PUBLICO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL. LA RESOLUCION NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE QUIEN LA PROPONE. De acuerdo con la naturaleza jurídica de la queja a que se refiere el artículo 280 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, ésta tiene como finalidad

fincar responsabilidad a los servidores públicos que hayan incurrido en algunos de los supuesto jurídicos previstos por los artículos 288 a 294 de la citada ley; en estas condiciones, sólo al servidor público que le cause perjuicio la emisión de este tipo de resoluciones tiene interés jurídico para impugnarla ante el órgano jurisdiccional competente, razón por la cual debe concluirse que al promovente de la queja no le causa un perjuicio inmediato y directo en su esfera jurídica dicha resolución. **Tesis: I.42° A.772 A, 29 de junio de 1994, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, noviembre de 1994, pág. 517.**

De lo anterior se desprende que si bien la autoridad está obligada a informar fundada y motivadamente al quejoso de la resolución recaída a su queja, no es en reconocimiento a un interés jurídico, que no tiene, en el procedimiento administrativo, sino, acogiéndonos al artículo 8 constitucional, a su garantía de ejercicio del derecho de petición, que dispone "que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario". En este sentido, en nuestra opinión, una queja es la solicitud que se hace a la autoridad para que investigue la conducta de alguno o algunos servidores públicos y, en su caso, incoar el procedimiento disciplinario a que dé lugar.

No debe participar en el procedimiento, lo que no implica que no pueda aportar la mayor cantidad de elementos a su alcance para fundamentar su queja o denuncia, ni que si resultare culpable el servidor público, no le nazca interés jurídico si la conducta del servidor público por la cual ha sido sancionado le causó daño o perjuicio.

2.2. Procedimiento Administrativo Disciplinario

Procedimiento Administrativo Disciplinario, Se produce por el ejercicio de la facultad potestativa de la autoridad para sancionar a los servidores públicos que en el

ejercicio de sus funciones, despliega su conducta incumpliendo las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Instrucción.

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 21 de la propia ley.

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

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

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

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

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya

procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que se hayan cometido ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara. RTFF 3°. ÉPOCA, AÑO I, No. 6, JUNIO 1988, PÁG. 38.

Para mejor desarrollo de esta etapa, la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si éste aún continúa en funciones (Artículo 21, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Godolfino Humberto Juárez Mejía por su parte señala, el procedimiento Administrativo Disciplinario se inicia con el citatorio o emplazamiento del presunto responsable para que comparezca a una audiencia. Sin embargo, el artículo 49 (actualmente 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) cuando refiere a las unidades de quejas y denuncias, señala que con éstas (las quejas y denuncias) “se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente”. Esto deberá entenderse que con las quejas y denuncias se iniciará la investigación o verificación para determinar si existen elementos que ameriten el inicio del procedimiento.

De todas las diligencias que practiquen las autoridades competentes al substanciar el procedimiento administrativo disciplinario levantarán actas circunstanciadas, suscritas por los que en ellas participen, apercibidos de las sanciones en que incurren quienes faltan a la verdad (art. 23). Así mismo, las resoluciones y acuerdos emitidos durante el procedimiento constarán por escrito y registrarán como corresponde: sanciones y procedimientos disciplinarios, y, en especial, el registro de servidores públicos inhabilitados (art. 24); esto último, para que la Secretaría esté en posibilidad de “expedir las constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación”, requeridas por los servidores públicos o las dependencias y entidades en el momento del nombramiento para ocupar un empleo, cargo o comisión.²⁸

Para algunos autores el procedimiento administrativo disciplinario empieza desde la presentación de la quejas y para otros desde la citación a la audiencia de ley señalada en el artículo 21 de la ley de la materia, para mi es correcta esta última consideración en virtud de que en la practica es mas extenso el procedimiento que señala la normatividad aplicable dividiéndose en dos etapas: la de investigación meramente en donde no existe ninguna imputación directa, solo se integra expediente con la información que en la mayoría de los casos remite el área en donde se cometió la irregularidad, asimismo en esta etapa el servidor público del que se pudiera advertir alguna responsabilidad esta obligado a proporcionar toda la información que se le requiera en relación a su empleo cargo o comisión, de conformidad a lo señalado en el artículo 8° fracción XVI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin que pueda alegar que se le esta causando un acto de molestia, ya que como servidor público esta obligado. Como segunda etapa tenemos al procedimiento administrativo disciplinario, que en si es en donde

²⁸ JUÁREZ MEJÍA, Godolfo Humberto, op. Cit. p. 147.

se hace una imputación directa al o los servidores públicos y es en ésta en donde si se les pueden afectar intereses si no cuentan con una defensa adecuada.

Autonomía del procedimiento administrativo

El artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades (actualmente 6° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos nos remite al 109 de nuestra Carta Magna, para especificar las responsabilidades en que puede incurrir al Servidor Público y son: la Política, la Penal y la Administrativa, previstas en las fracciones I, II, Y III de este dispositivo.

Como vimos en el cuadro número uno, no son éstos los únicos regímenes en que se encuentra inmerso el servidor público; también es sujeto de la legislación laboral y de la civil.

Se destaca la autonomía de los diversos tipos de procedimientos, porque si el servidor público incurre en un acto sancionado por las leyes, se puede iniciar en su contra un proceso administrativo, penal o laboral, separadamente o dos o más a la vez, precisamente porque cada uno tiene sus características muy especiales y más que nada por la autonomía entre ellos.

La, única limitación que marca la parte final del artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas es que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

2.2.1. Instauración y substanciación del procedimiento

Formalidades que debe revestir el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentran previstas en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es menester precisar que el procedimiento referido se inicia con la notificación del oficio para

el desahogo de la Audiencia de Ley de conformidad a lo señalado por el Código Federal de Procedimientos Civiles y no con el acuerdo de inicio, en ese orden de ideas, el precepto citado establece en su fracción primera que en dicho oficio se asentará que debe comunicarse al encausado que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan y que pueden ser causa de responsabilidad administrativa, la fecha, hora y lugar de la celebración de la audiencia de merito, de igual manera se le indicará la autoridad ante la cual tendrá que comparecer; los actos y omisiones que se le imputan, lo anterior para cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucional.

Asimismo, se le comunica que tiene derecho de ser asistido de un defensor previéndolo que de no comparecer personalmente a la Audiencia de Ley se le tendrán por ciertos los hechos que se le imputan, del mismo modo se le informa que contará con un término de cinco días contados a partir del día siguiente a que tenga verificativo la audiencia aludida para ofrecer las pruebas que estime convenientes para su defensa. De igual manera deberá traer consigo credencial de identificación personal vigente con fotografía y validez oficial.

Por último, se obligará señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, en el entendido que en caso de no hacerlo, las subsecuentes notificaciones se practicarán de conformidad a lo dispuesto por los artículos 303, 305, 306 y 307 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, según lo dispone el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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, e. t. c.), puede ser 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 Civiles, 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 disciplinario 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 21 fracciones III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el procedimiento administrativo, considerando un conjunto de actos coordinados que amparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión

de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende (Delgadillo Gutiérrez, *op. Cit.*, Pág.162).

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

2.2.2. Presunta Responsabilidad del servidor público

El funcionario o Empleado Público Federal, es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal.

Como ya se dijo en el capítulo anterior la responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias (Incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias, esto es, cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos. Esto es en términos de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aplicaran sanciones a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán observar en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones.

Es preciso señalar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la responsabilidad 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, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, de conformidad con los artículos 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en razón de que la responsabilidad de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, produciéndose como una consecuencia directa e inmediata de los actos u omisiones realizadas por los empleados federales que afectan los valores fundamentales de la función pública.

Responsabilidad Política, De conformidad con lo dispuesto por el artículo 109, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se impondrá mediante el juicio político, cuan en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, con la aclaración de que no procederá el juicio político por la mera expresión de ideas.

Por las características de los sujetos del juicio político, nos encontramos que se tratan de servidores públicos que tienen atribuciones o facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente no todos los servidores públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad.

Se está en presencia de la **Responsabilidad Civil**, cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos, es decir se consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originen

por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias.

Cabe precisar que dentro del Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en particular del contenido del artículo 109 que establece los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, no se define la responsabilidad civil.

Por último, las que emanan de la comisión de un delito y se incurre en **Responsabilidad Penal**, cuando en el ejercicio de sus funciones, el servidor público ejecuta un hecho que la ley considera como delito, en otras palabras, es cuando provengan de delitos o faltas previstos por la ley penal. De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los estados unidos Mexicanos, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Título Décimo del Código penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, establece 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, no obstante que el precepto 212, dispone en su parte final indica que “Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o subsecuentes”. Los delitos de referencia son: Ejercicio indebido de servicio público, Abuso de autoridad, Desaparición Forzada de personas, Coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencias, Cohecho, Cohecho a servidores públicos extranjeros, Peculado y Enriquecimiento ilícito. Asimismo el Título Décimo Primero, artículos 225, 226 y 227, señalan otros delitos.

En los delitos señalados en el párrafo anterior, se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio federal, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Por lo que se refiere al procedimiento, ambas Leyes de Responsabilidades disponen que habrán de desarrollarse con absoluto respecto de las garantías mínimas procesales que deben observarse en todo procedimiento en los términos de los Artículos 14 y 16 constitucionales, particularmente en observancia de las garantías de legalidad y audiencia, que deben de concederse a los servidores públicos-infractores, en los siguientes términos:

El derecho de ser oídos, haciéndolos sabedores de las faltas o causales de responsabilidad administrativa que se les impute.

- a) El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas;
- b) El derecho de alegar
- c) El derecho de ser notificados de la resolución fundada y motivada que se emita por el órgano competente;
- d) El derecho de combatir la resolución a través de dos vías impugnativas a su elección, ante la propia autoridad que impuso la sanción, o en juicio contencioso administrativo de nulidad, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

El procedimiento disciplinario, puede iniciarse a petición de parte interesada ya sea por queja o denuncia o de oficio por la autoridad administrativa, en ejercicio de sus atribuciones legales.

Surtida cualesquiera de las instancias de referencia, e iniciadas las investigaciones de los actos u omisiones objeto de las mismas, si se desprende la existencia de elementos suficientes que hagan presumir la configuración de responsabilidades administrativas, la Secretaría de la Función Pública directamente o a través de sus respectivas Contralorías Internas, iniciarán el procedimiento disciplinario que regula el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (actualmente 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), observando las formalidades esenciales de todo procedimiento .

Auto de inicio.

Como en todas las áreas del derecho adjetivo al iniciarse existirá un auto de inicio, y en el procedimiento administrativo de responsabilidad también se emite.

Formalmente este auto de inicio tendrá los siguientes elementos:

- Fecha y lugar en que se emite;
- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables;
- Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades;
- La orden para citar al o a los presuntos responsables;
- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada;
- La orden para que se registre en el Libro de Gobierno y se le de el número de procedimiento administrativo que le corresponda; y
- La firma del Director de Responsabilidades.

Confesión del infractor

Existe un principio de Derecho según el cual a confesión de parte relevo de pruebas. Cabe la posibilidad de que el infractor acepte y confiese plenamente ser responsable del incumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley. En virtud de esta actitud, conocida en el Derecho Procesal como **allanamiento** se procederá a dictar resolución.

Sin embargo, si ajuicio de quien conoce del procedimiento su confesión no es espontánea o cabe alguna duda, podrá disponer la recepción de pruebas para robustecer la confesión. En otros tiempos la confesión fue calificada como reina de las pruebas, con base en el adagio citado, pero actualmente debe ser apoyada por otros elementos, ya que en no pocos casos esa confesión se obtiene bajo presión.

Como reconocimiento a la espontaneidad de la confesión, si es que se acepta por sí sola, se disminuirá la sanción a dos tercios de la sanción aplicable, siempre que ésta sea de índole económico.

Por lo que se refiere a la indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados e invariablemente se restituirá el bien o producto percibido con motivo de la infracción.

Se deja a criterio de quien resuelva la situación imponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

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

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

2.2.3. Audiencia de ley.

En todo Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se le debe de otorgar garantía de Audiencia de Ley consagrada en los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al encausado, es importante señalar que previa a la celebración de la audiencia referida se le hará saber el presunto responsable que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan y que pueden ser causa de responsabilidad administrativa, la fecha, hora y lugar de la celebración de la audiencia de merito, de igual manera se le indicará la autoridad ante la cual tendrá que comparecer; los actos y omisiones que se le imputan.

De igual manera, se le notificara que tiene derecho de ser asistido de un defensor previéndolo que de no comparecer personalmente a la Audiencia de Ley se le tendrán por ciertos los hechos que se le imputan, Asimismo, se le informa que contará con un término de cinco días contados a partir del día siguiente a que tenga verificativo la audiencia aludida para ofrecer las pruebas que estime convenientes para su defensa, que deberá traer consigo credencial de identificación personal vigente con fotografía y validez oficial, y finalmente, se obligará señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en el Distrito Federal, por ser la sede de los Órgano Internos Control, el no hacer lo anterior, es dejar notorio que impedirá su legítima defensa.

Garantía de Audiencia al servidor público presunto responsable.

La Ley que se comenta tiene una ventaja sobre las otras, en virtud de que otorga más claramente a los servidores públicos la garantía de audiencia, puesto que señala en su Artículo 21 de la Ley de la materia esta obligación por parte de la autoridad administrativa.

La garantía de audiencia en el procedimiento administrativo de responsabilidades se otorga de la siguiente manera.

Mediante citatorio escrito, el presunto responsable deberá ser citado a una audiencia, citatorio que deberá tener los siguientes requisitos:

- Se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades administrativas que se le imputen;
- Se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia;
- Se le señalará el derecho que tiene a ofrecer pruebas; y
- El derecho que tiene a nombrar defensor y a asistir con él a dicha audiencia. A esta audiencia también deberá asistir el representante de la Dependencia o Entidad a que pertenezca el servidor público presunto responsable, que para tal efecto haya sido designado, el que podrá alegar lo que a su derecho convenga.

Es importante señalar que la audiencia a que se hace mención deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación y el de la audiencia.

El día de la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente en la que obre la declaración del presunto responsable, con las formalidades ya señaladas, en la que deberán estar apercibidos de declarar con verdad, todos aquellos que así lo hagan, y deberá ser debidamente firmada por todos los que en ella intervinieron.

Suspensión del servidor público presunto responsable.

En virtud del procedimiento de responsabilidad que se seguirá, o que se sigue en contra de un servidor público presunto responsable, y por la importancia del mismo, o si a criterio de la autoridad administrativa así conviene para la conclusión o continuación de las

investigaciones y del procedimiento, se podrá suspender temporalmente al o los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones.²⁹

Esta suspensión no advierte responsabilidad administrativa alguna, ya que no se considera una sanción, sino una medida para allegarse de elementos fidedignos, sin que influya la intervención del servidor público del que se presume una irregularidad.

2.2.4. Periodo de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.

El periodo de ofrecimiento admisión y desahogo de pruebas se encuentra previsto en el artículo 21, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y para tal efecto, la autoridad una vez concluida la Audiencia de Ley, se le concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, una vez ofrecidas las pruebas por su oferente la autoridad de conformidad con el artículo anterior y en relación con el 87 del Código federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria por disposición expresa del 47 de la Ley invocada las admitirá siempre y cuando es ofrecidas conforme a lo preceptuado por el código aludido, desahogándose aquellas pruebas que por su propia naturaleza se puedan.

Hecho lo anterior, la autoridad ordenará la notificación personal de las pruebas que hayan sido admitidas, o en su defecto las que hubiesen sido desechadas a su oferente, y prepara el desahogo de aquellas pruebas que lo requieran, no existiendo pruebas que desahogar emitirá la resolución que en derecho proceda.

²⁹ HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa S.A. México 2001. p. 170-172.

Práctica de diligencias necesarias.

En el procedimiento administrativo, y específicamente en la audiencia a que nos hemos referido, se pueden ofrecer toda clase de pruebas ya que la Ley no establece ninguna limitación, aunque por supuesto tendrán que tener relaciones con los hechos que se investigan y que no vayan en contra de la moral, las buenas costumbres o el derecho.

En virtud de que la Ley no establece ninguna limitación para el ofrecimiento de pruebas, es por eso que se pueden ofrecer todas las que las partes consideren necesarias y que a su derecho convenga, aún cuando la Ley no señala algo al respecto en el procedimiento administrativo, si lo señala para el procedimiento en el recurso de revocación que se interponga con motivo de la resolución dictada estableciendo en su Artículo 26, fracción II que la autoridad acordará sobre las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no juzgue idóneas para desvirtuar los hechos.

De acuerdo a lo anterior la autoridad administrativa, para obtener mayores elementos de convicción y para que sean tomadas en cuenta al momento de dictar resolución podrá entre otras; practicar auditorias, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, desahogar pruebas testimoniales y en su caso peritajes; etc.

Como el precepto no enumera las pruebas que serán admisibles, se puede apelar al principio de que para probar los hechos, es admisible cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya contra la moral y las buenas costumbres.

2.3. Resolución

En el momento en que la Secretaría de la Función Pública o Contraloría Interna, según el caso, cuenten con todos los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los

servidores públicos, procederán a dictar la resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada y en el cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

Toda resolución o sentencia deberá de contar con una estructura, la cual contendrá cuatro etapas o secciones, siendo las siguientes:

- 1.- El preámbulo
- 2.- Los resultandos
- 3.- Los considerandos, y
- 4.- Los puntos resolutivos

Un análisis del contenido, y de la estructura o formación de cada una de esas partes, nos arriba a concluir lo siguiente:

Preámbulo.- En el preámbulo de toda sentencia, debe señalarse, además del lugar y de la fecha, el tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes, y la identificación del tipo de proceso en que se esta dando en la sentencia. Es decir en el preámbulo deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

Resultandos.- Son simples consideraciones de tipo histórico descriptivo. En ellos, se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición del presunto responsable, sus afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, así como la serie de pruebas que ofreció y su mecánica de desenvolvimiento. Debe tenerse mucho cuidado en precisar que en esta parte de los resultandos, el tribunal no debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

Considerandos.- Es la parte medular de la sentencia, e aquí donde, después de haberse relatado en la parte de los resultandos toda la historia y todos los antecedentes del asunto,

se llega a realizar los razonamientos lógico-jurídicos, arribando a ciertas conclusiones por parte de la autoridad, así como determinaciones como resultado de la confrontación entre lo esgrimido por el encausado y los elementos de prueba que obran en el expediente administrativo, que al ser valoradas en forma individual y en su conjunto permiten a la autoridad decretar lo que señalará en los resolutivos, previa apreciación de los requisitos que estable el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Puntos Resolutivos.- Es la parte final de la resolución, o sea, en donde se precisa de forma muy concreta, si el sentido de la resolución es favorable o no al presunto responsable; si existe responsabilidad administrativa o sanción económica y a se precisan los plazos para que se cumpla la sentencia y, en resumen, se resuelve el asunto.

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECCER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre si o con los puntos resolutivos.

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, a la que hacíamos referencia en el punto anterior, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que «Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, es decir haciendo de conocimientos al interesado a través de la notificación».

En los términos del artículo 30 de la ley, de resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica. Sin embargo en los términos en que está redactado este artículo da lugar a confusiones cuando se refiere a la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que las sujeta a lo previsto en la legislación aplicable.

Finalmente, resulta conveniente señalar que a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal, con los privilegios que les corresponden para los efectos de su cobro.

Aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 27 de la ley, y cuando la autoridad administrativa la niegue, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando el sancionado garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas, sin que este criterio sea uniforme en las Salas Regionales del Tribunal, esto no debe interpretarse como que dicho Tribunal deba conocer de una suspensión no contemplada en ninguno de los ordenamientos citados, toda vez que el comentado artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, se refiere solamente al procedimiento económico coactivo, no así, cuando se trata de sanciones administrativas impuestas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y ésta únicamente señala en su artículo 27 que la suspensión sólo puede ser otorgada por la autoridad al interponerse el recurso de revocación, pero no posteriormente.

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

Hay que aclarar que la regulación de la suspensión contenida en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos resultaba contraria a la equidad, debido a que sólo se previa para el caso de que se interpusiera el recurso administrativo, pero no cuando el sancionado optaba por el juicio de nulidad, lo cual daba lugar a una fuerte desigualdad entre los dos medios de defensa, dejando a los afectados en condiciones jurídicas diferentes ante uno y otro procedimiento, dicha problemática quedó resuelta al entrar en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que su artículo 28 señala: "...El tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior". Cabe señalar que si bien es cierto no se consideraba la figura de la suspensión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el juicio de nulidad, también cierto es que dicha suspensión se tramitaba o tramita mediante el incidente que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte Agustín Herrera Pérez nos dice, el procedimiento administrativo de responsabilidades, deberá concluir con la emisión por parte de la autoridad, de una resolución, la cual deberá resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad que se imputó al servidor público, es decir, absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo imponiéndole las sanciones administrativas correspondientes.

Calificación de las infracciones

La imposición de las sanciones disciplinarias 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 23 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, observando las disposiciones de los artículos 14, 15 y 16 del mismo ordenamiento.

Para la calificación de las infracciones revisten especial importancia las reglas contenidas en las seis fracciones del artículo 54 de la ley de referencia (actualmente 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), que constituye la motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas de acuerdo al arbitrio de la autoridad, sin que exista prelación alguna entre las que se establecen en el artículo 53 de la ley (actualmente 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), puesto que, con la debida motivación del acto, la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias de dichas sanciones, sin seguir ningún orden en particular.

El primer elemento a que se refiere el dispositivo en cuestión es la gravedad de la responsabilidad, y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas.

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

La tercera fracción obliga a que la autoridad tome en cuenta "el nivel jerárquico los antecedentes del infractor entre ellos la antigüedad en el servicio", elementos que, analizados en cada caso en particular, permitirán determinar el grado de responsabilidad, aunque no se especifica la forma de valoración de esos elementos.

De igual manera, se deberán de 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, hace presumir el dolo o la mala fe en la ejecución de los hechos.

La reincidencia es el quinto elemento a considerar, toda vez que cuando ella existe se da 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 deberá tomar en consideración "El monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de las obligaciones" que aunque no es un dato para graduar la sanción económica, pues ésta siempre deberá ser de hasta tres tantos, ayuda a determinar la gravedad del ilícito, puesto que en distintas disposiciones de la ley se hace referencia a cantidades en salarios mínimos.

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, a la que hacíamos referencia en el punto anterior, ya que la sola emisión de la resolución carece de transparencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que "Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones impuestas que, según el artículo 68 de la ley (actualmente 24 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), debe llevar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secretaría de la Función Pública), registros que han sido arduamente criticados, comparándolos con las "listas negras" fascista.

2.3.1 Tipos de resoluciones.

Existen dos tipos de resoluciones las que imponen sanciones, en razón de haberse acreditado una responsabilidad administrativa al servidor público que en el ejercicio de sus funciones incumplió las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la absolutoria cuando la autoridad administrativa se encuentra imposibilitada para imponer sanción en virtud de no comprobarse las irregularidades administrativas por la cual fue citado a la audiencia de ley a que se refiere la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Godolfino Humberto Juárez Mejía señala al respecto, si la resolución fuere sancionatoria y el acto u omisión del servidor público hallado responsable hubiere causado daños y perjuicios, la resolución deberá comunicarse al particular dañado perjudicado para que se encuentre en posibilidad de hacer la reclamación correspondiente ante la Secretaría, a través de sus contralores internos, para que se determine el pago. Si éste no procediera por esta vía, el particular tiene abierta la jurisdiccional o cualquier otra. Si se reconoce el adeudo y se ordena el pago particular, el Estado podrá repercutir de los servidores públicos el pago realizado.³⁰

³⁰ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, ob. cit. p. 159.

En la practica algunas contralorias si informan al quejoso o denunciante sobre la resolución emitida y esto es porque en los lineamientos que emite la Secretaría de la Función Pública lo señalan.

2.4 Medios de impugnación.

Previo al estudio y análisis de los diversos medios de impugnación en materia de responsabilidades administrativa de los servidores públicos, es necesario señalar que las autoridades que conforman la administración pública, están subordinados a la Ley, todos los funcionarios que la componen tienen limitada su actuación a las atribuciones o facultades que le confiere la misma, esto es que todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una Ley. En ese orden de ideas, los particulares tienen derecho a que las autoridades administrativas se sujeten a la Ley y cumplan con todos y cada uno de los elementos de acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma, en razón de que si no se cumple con lo enunciado se lesiona el derecho de los gobernados, tienen a su alcance señalarlos clasificándolos dependiendo del acto de autoridad de quien lo suscribió, esto es, de acuerdo a la doctrina se pueden dividir en dos grandes grupos, los que se hacen valer ante la propia autoridad que los emitió o ante una autoridad de mayor jerarquía a la que lo dictó, hecha la clasificación de los mismos, es necesario señalar comprender y entender que es un medio de impugnación, en ese orden de ideas podemos decir que es un medio de defensa.

Medios de defensa

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias.

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

La existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representan una ventaja para el servidor público, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado; el único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del recurso administrativo es de 15 días, y en el juicio es de 45, conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

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

El Recurso de Revocación.

En sus artículos 28, 26 y 25, la Ley contempla el derecho de los servidores públicos de impugnar las resoluciones ante el Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ante la propia autoridad que haya emitido la resolución sancionatoria.

2.4.1. Revocación

El recurso de revocación es un medio de impugnación que tienen a su alcance el encausado que resulte responsable en términos de las resoluciones administrativas en materia de responsabilidades de los servidores públicos, estos podrán elegir entre interponer el recurso de revocación o combatirlas directamente ante el tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio de nulidad.

El recurso de revocación se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución que se recurre, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de estilo, a través de escrito, en el cual deberá de esgrimir los agravios que a su juicio le causen perjuicio la resolución: De igual manera, ofrecerá los elementos de prueba que estime pertinentes para comprobar sus aseveraciones.

Hecho lo anterior, la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso de revocación, así como de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución. Desahogando las pruebas, si las hubiere, la autoridad dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al recurrente en un plazo no mayor de setenta y dos horas

Artículo 26. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se impondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I. Se iniciará mediante el escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir,
- II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

El recurso de revocación deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución.

La tramitación se inicia con un escrito en el que se expresarán los agravios que a juicio del servidor causa la resolución, acompañando copia de la misma y constancia de la notificación para determinar que se está dentro del término y propondrá igualmente las pruebas que considere necesarias.

Recibido el escrito, la autoridad acordará si admite o no el recurso y las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no considere idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, dice la fracción II del artículo 26.

Del análisis del anterior párrafo, encontramos dos situaciones interesantes:

- a) ¿Qué sucede si la autoridad resuelve no admitir el recurso?, y
- b) ¿Qué sucede si de las pruebas ofrecidas desecha algunas y el interesado considerara que la determinación es incorrecta?

La solución la tenemos en el artículo 25 que literalmente dispone “Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación, serán también impugnadas ante Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución a, a petición del interesado, conforme a las siguientes reglas (artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos):

- Tratándose de sanciones económicas, si el pago se garantiza en los términos del Código Fiscal de la Federación; y,

- Tratándose de otras sanciones, la autoridad competente podrá conceder la suspensión del acto si se reúne los siguientes requisitos:
- Que se haya admitido el recurso;
- Que la ejecución de la resolución recurrida provoque daños o perjuicios al responsable, imposibles de reparar; y,
- Que la suspensión del acto no traiga como consecuencia la consumación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

2.4.2. Juicio de nulidad.

Este juicio se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a petición de la persona interesada o afectada por aquellos actos de autoridad que sean contrarios a derecho, con la intención de determinar y resolver la validez y legalidad de dichos actos, y en su caso obtener la nulidad de los mismos.

El procedimiento contencioso administrativo se encuentra regulado en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, mismo que contiene las disposiciones jurídicas que tendrán mayor aplicación durante la tramitación de los juicios de nulidad, teniendo en primer término, el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que dispone que el Código Federal de Procedimientos Civiles constituye el ordenamiento jurídico aplicable supletoriamente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo.

Relacionado con lo anterior, conviene recordar que la supletoriedad de un ordenamiento jurídico sólo puede operar cuando la institución o figura jurídica, se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico que ha de suplirse, dado que si ello no acontece y se aplican las disposiciones de la norma supletoria, se estará en presencia no de la supletoriedad, sino de la interpretación de la ley lo cual no está permitido.

En ese sentido, cabe señalar que pueden darse casos en los que los promoventes con el fin de acreditar las violaciones que dicen se contienen en las resoluciones impugnadas, invocan la falta de aplicación de la norma que consideran supletoria, por lo que siempre será conveniente analizar si puede operar o no la supletoriedad, reiterando que es indispensable para ello, el que la figura jurídica o institución se encuentre prevista en el ordenamiento legal que ha de suplirse y que al estar deficientemente reglamentada haga necesario atraer la regulación que respecto de la misma figura se encuentra en el ordenamiento supletorio.

Finalmente, y en cuanto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, su artículo 47 señala con toda precisión que el ordenamiento jurídico supletorio lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Partes en el juicio

Por otro lado, se considera importante, saber quienes son las partes en el Juicio de Nulidad o Contencioso Administrativo, para lo cual basta analizar lo dispuesto por el artículo 198 del Código Fiscal, mismo que establece que son partes en el juicio contencioso administrativo:

El demandante actor.- Para los efectos de nuestra plática siempre lo será el Servidor Público que hubiere sido sancionado por incurrir en responsabilidad.

El demandado.- Tienen tal carácter la autoridad que dicta la resolución impugnada.

También es parte el TITULAR de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal de quien dependa la autoridad que dicta la resolución impugnada.

Finalmente, será parte cualquier **tercero** que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, **quien cuenta con un término de 45 días para apersonarse en el juicio**, después de que se le haya corrido traslado de la demanda.

Representación en el juicio de nulidad

a).- De los particulares

En el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación se establecen las reglas a que se ajustará la representación jurídica de los particulares durante la tramitación del juicio de nulidad, señalando que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procederá la gestión de negocios y que quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda.

Por otra parte, el mismo precepto legal señala que la representación de los particulares se otorgará en Escritura Pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante Notario o ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b).- De las autoridades demandadas

En el juicio de nulidad está prevista la representación de las autoridades como lo prevé el Código Fiscal de la Federación en su artículo 200, conforme al cual dicha representación corresponderá a la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo.

En el caso de los Titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Responsabilidades, Contraloría Interna como se ha dicho, éstas tienen el carácter de autoridad y se les encomienda la defensa jurídica de sus resoluciones, artículos 66 fracción IV y 67, fracción I, numeral 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, representando también al Titular de la Secretaría de la Función Pública (nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial

de la Federación el día 27 de mayo de 2005 y última reforma a este de fecha 21 de junio del mismo año.

Al respecto, conviene señalar que en el supuesto de que se pretenda notificar alguna actuación relacionada con un juicio de nulidad en el que no se tenga antecedente en los Órganos Internos de Control, Contraloría Interna a la cual están adscritos, es pertinente analizar con detenimiento las autoridades a las cuales se dirige el oficio correspondiente, toda vez que bien puede suceder que una de las piezas se encuentre dirigida al Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y la otra al C. Titular del Ramo.

En estos casos, lo procedente será formular una promoción a través de la cual se devuelva la pieza al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, indicando que en el juicio de nulidad en el que se actúa, la Contraloría Interna no representa al C. Titular del Ramo.

Por otra parte, debemos señalar que toda promoción que se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá estar firmada por quien la formule, ya que de lo contrario se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o pueda firmar, debiendo imprimir su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Demanda de nulidad

La demanda de nulidad debe ser presentada dentro de los 45 días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, y cuando se trate de resoluciones favorables al particular, la autoridad cuenta con un término de 5 años siguientes a la fecha de la emisión de la resolución, tal y como se desprende de la lectura del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

En primer término, es conveniente leer en su integridad la demanda de nulidad, así como los documentos anexos a la misma. Esto tiene como propósito fundamental el precisar qué es lo que la parte actora nos está reclamando y tener una idea general respecto de la estrategia a seguir para la defensa del caso.

El artículo 208 del Código Fiscal nos señala qué es lo que debe indicar el escrito de demanda; por su parte, el artículo 209 del mismo ordenamiento señala los documentos que se deben adjuntar al referido escrito. Es importante que tomen en consideración las consecuencias que trae aparejado el hecho de que el actor omita cumplir con alguno de los requisitos que contienen dichos preceptos, mismas que se contienen en los últimos párrafos de ambos artículos.

Así las cosas, y dada la importancia que revisten ambos preceptos es necesario que realicen un análisis detallado de los mismos, tomando además en consideración las recientes reformas publicadas en Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2000.

De dichas reformas podemos destacar la adición de la fracción VIII al artículo 208 del ordenamiento legal sujeto a estudio, conforme a la cual el actor debe expresar lo que pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Para el caso específico de nuestra materia de responsabilidades administrativas, será necesario que el actor solicite expresamente la restitución de los derechos de que hubiese sido privado con motivo de la ejecución de la resolución impugnada, en caso de obtener la declaración de nulidad, pues de lo contrario no tendrá justificación el pronunciamiento que al respecto haga la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y deberá hacerse valer en el recurso de revisión correspondiente.

Por otra parte, también es conveniente tomar en consideración que es precisamente **en el escrito de demanda en donde el actor tiene la oportunidad de cuestionar la validez de la notificación de la resolución impugnada, y que cuando aparecen varios demandantes sin señalar un representante común, el Magistrado Instructor hará la designación al admitir la demanda.**

Contestación de la demanda

Un tema de vital importancia para nosotros es el relativo a la contestación de la demanda, dado que el escrito correspondiente será la base para oponer una adecuada defensa de los intereses de la Secretaría, así como para demostrar jurídicamente que la resolución combatida se encuentra ajustada a derecho.

Al respecto, debemos tomar en consideración que el término **para la contestación de la demanda es de 45 días**, por lo que se considera que se cuenta con tiempo más que suficiente para que no se presente una contestación de demanda en forma extemporánea, y que **trae como consecuencia el que se tengan por ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado**, como se desprende de lo dispuesto por el artículo 212 del Código Fiscal.

Por otra parte, es conveniente tomar en cuenta que en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las Salas al dictar su sentencia deben analizar los razonamientos vertidos por las partes, por lo que si en un momento dado las Salas del Tribunal omiten referirse en sus sentencias a los aspectos aducidos por las autoridades demandadas en su contestación de demanda, para la defensa de la resolución materia de litis, tal situación tendrá que hacerse valer al formular el correspondiente recurso de revisión, y de quedar acreditada la omisión referida seguramente redundará en obtener la revocación de la sentencia.

En el escrito de contestación de demanda se hacen valer las causales de improcedencia que se considere se configuran en cada caso, sin que dejemos de mencionar que dichas causales pueden hacerse valer incluso en el escrito de alegatos, ya que su estudio es obligatorio por parte del tribunal y que incluso pueden ser analizadas aún de oficio; no obstante, comúnmente es precisamente en la contestación a la demanda en donde encontramos el capítulo respectivo a la improcedencia del juicio, misma que se analizará a continuación.

Improcedencia y sobreseimiento

(ARTS. 202 Y 203 C. F. F.)

En términos generales la improcedencia del juicio puede ser catalogada como la imposibilidad de que la acción logre su objetivo, mismo que consiste en que se diga el derecho (jurisdicción) respecto de la cuestión de fondo planteada, al existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional analice y resuelva el fondo del asunto.

Esta figura jurídica de la improcedencia, constituye un elemento básico en la defensa de las resoluciones impugnadas. Por ello, es conveniente que siempre que se esté frente a una demanda de nulidad se analicen y estudien con todo cuidado, para hacer valer en el escrito de contestación de la demanda, todos aquellos aspectos por los cuales se podría llegar a la conclusión de que el juicio resulta improcedente, dado que así se evitará que el tribunal haga un estudio de fondo respecto del asunto planteado en un juicio en el que por disposición legal, no tiene la posibilidad de hacerlo.

Al respecto, vale la pena mencionar que las causales de improcedencia deben estar plenamente acreditadas, dado que en caso de duda respecto a su actualización o configuración, el tribunal se verá en la necesidad de desestimarlas.

De esta manera, debe tomarse en consideración que las causales de improcedencia, invariablemente deberán estar consignadas en la ley, que para efectos de esta plática es el Código Fiscal de la Federación, mismo que en su artículo 202, establece cuáles son las causas de improcedencia del juicio de nulidad, de entre las que analizaremos algunas, sin que dicho análisis sea limitativo, sino simplemente enunciativo, dado que en cada caso en particular habrá que estudiar todas las fracciones de dicho precepto para arribar a la conclusión de que en el caso concreto se actualiza la hipótesis jurídica contenida en la fracción respectiva.

Así por ejemplo, dispone la fracción I del artículo 202 en comento que el juicio de nulidad es improcedente cuando el acto impugnado:

I.- No afecte los intereses jurídicos del demandante.

Al respecto, podemos citar como ejemplo, las auditorías que realizan los Órganos de Control Interno en las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal, toda vez que las mismas no guardan relación con los bienes papeles y posesiones del servidor público, de donde se observa que éste no puede alegar en forma alguna que se afectan sus derechos o que no se cumple con las formalidades del procedimiento al no hacerle sabedor del inicio de la auditoría, si se identificaron o no los auditores, o si se le les dio o no la oportunidad de comparecer en las diligencias o designar testigos, etc.

Lo anterior, adquiere mayor relevancia si consideramos que el resultado de la auditoría será dado a conocer al presunto responsable a través del citatorio que con fundamento en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se emitan, en donde con toda precisión deben hacer del conocimiento del servidor público los hechos constitutivos de la responsabilidad

que se le imputa, la fecha y hora de la celebración de la audiencia, así como su derecho para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

Algunas tesis de jurisprudencia que desarrollan las ideas expuestas son las que a continuación se transcriben:

Octava Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII-Diciembre

Tesis: VI. 3o. J/26

Página: 117

“INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO.- De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.”

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VI Segunda Parte-2

Página: 556

“INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. El concepto de interés jurídico abarca los intereses que derivan de un derecho o de una situación de hecho con efectos jurídicos que por la ley o por alguna causa legítima corresponden a quien se presenta como afectado por un acto de autoridad, para considerar que una persona tiene tal interés, no es suficiente, por tanto, que el acto reclamado le perjudique materialmente, ni menos la sola aseveración del quejoso en el sentido de que su interés está perjudicado, pues es menester que la existencia de ese interés no sea meramente subjetivo, sino que esté relacionado con alguna causa, título o derecho protegido por la ley.”

Octava **Época**

Instancia: **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

Fuente: **Semanario Judicial de la Federación**

Tomo: **VI Segunda Parte-2**

Página: **557**

“AUDITORÍAS A UNA DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL. NO LE SON APLICABLES LAS FORMALIDADES DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS.- Las reglas que rigen las visitas domiciliarias no son las mismas que las que regulan las auditorías a una dependencia gubernamental, en virtud de que el artículo 16 constitucional no incluye las formalidades que deben observarse con motivo del ejercicio de la función pública. En términos de dicha disposición constitucional, las formalidades que debe atender una orden de visita domiciliaria tienen su razón de ser en que debe practicarse en el domicilio particular de la persona a la que se dirige, pues la exigencia y obligatoriedad de las formalidades y garantías que tutela el artículo 16 constitucional, párrafos octavo y undécimo, obedecen y se justifican en razón de los valores y bienes jurídicos que se ponen en riesgo, como es la privacidad del domicilio de los gobernados. En la visita domiciliaria

deben satisfacerse como requisitos formales, entre otros aspectos, la obligación de circunstanciar las actas levantadas con motivo de la práctica de la diligencia, comprobar o acreditar la identidad de las personas que declaren en las mismas, la elaboración de un acta en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar y, en su caso, asentar que los designó la autoridad. En tanto que las auditorías de las dependencias o entidades federales son actos internos de control a la gestión y no se encuentran dirigidas a una persona determinada, ni se practican en domicilios privados, sino en oficinas públicas. Por tanto, si la finalidad de una auditoría a una dependencia oficial es detectar el buen uso de los recursos asignados a una institución pública, su resultado no es vinculatorio ni trasciende a la esfera jurídica del gobernado, ya que se trata de actos de investigación que, en su caso, pueden llegar a ser sólo un antecedente remoto para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad disciplinaria. Así las cosas, no existe motivo para hacer extensiva la aplicación de las reglas de la visita domiciliaria a casos que no tienen analogía e identidad de razón, sino, por el contrario, dependen de contextos y realidades distintas. Por consiguiente, las mencionadas auditorías, por sí mismas, no deparan perjuicio alguno al gobernado y, por ende, no es necesario que atiendan a las formalidades previstas para las visitas domiciliarias y los cateos, tales como que se circunstancien las actas de investigación levantadas durante la auditoría.”

La fracción II del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, alude a que el juicio de nulidad es improcedente respecto de actos cuya impugnación no corresponde conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo importante señalar que con las recientes reformas se amplió la competencia del Tribunal por lo que la gran mayoría de las resoluciones que emiten las autoridades administrativas podrán ser impugnadas ante el mencionado órgano jurisdiccional.

Cuando no procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Fracción III.- Que sean materia de sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, a pesar de que las violaciones alegadas sean diversas.

La fracción IV refiere como causal de improcedencia el consentimiento, que significa el no haber promovido algún medio de defensa conforme a las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de los plazos correspondientes.

Así, en caso de tener una resolución por la que se impongan sanciones administrativas a servidores públicos, y que la misma no haya sido impugnada a través del Recurso de Revocación dentro del plazo que para tal efecto señala la ley, o que la demanda de nulidad se hubiese presentado después de los 45 días que para tal efecto prevé el Código Fiscal, será evidente la extemporaneidad de los medios de defensa y la improcedencia del juicio.

La fracción V refiere que es improcedente el juicio fiscal respecto de resoluciones que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante las autoridades administrativas o el propio Tribunal.

Puede suceder que el servidor público sancionado por una resolución administrativa, intente tanto la vía del recurso de revocación que instituyen las leyes en materia de responsabilidades, como el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En estos casos, se hace indispensable la invocación de la causal de improcedencia que se comenta.

Fracción VI.- Que puedan impugnarse utilizando algún recurso o medio de defensa, excepto de aquellos cuya interposición sea optativa.

Fracción VII.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

También nos referiremos a la causal de improcedencia que establece la fracción VIII del artículo 202 del Código Fiscal, misma que se da cuando el acto impugnado haya sido impugnado en un procedimiento judicial.

Al respecto, debe señalarse que en muchas ocasiones el servidor público sancionado acude al juicio de amparo con la finalidad de obtener la suspensión, incurriendo en el error de señalar como acto reclamado la resolución sancionatoria, y posteriormente instauraba demanda de nulidad. En estos casos suele suceder que por la naturaleza misma del juicio de amparo éste se resuelva antes que el juicio de nulidad y en estos casos será conveniente invocar la causal de improcedencia que se comenta, con independencia de que ya se haya dado contestación a la demanda.

Fracción IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

Se hace alusión a la causal de improcedencia que establece la fracción X del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, que señala que el juicio de nulidad será improcedente cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

Al respecto, es conveniente analizar si el demandante en el capítulo de agravios o conceptos de impugnación de su escrito de demanda los expresa o no, debiendo tomar en cuenta que de acuerdo con los últimos criterios de la Corte ya no se exige que los conceptos de violación sean expuestos a manera de un silogismo jurídico, en donde la premisa mayor sean los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados; y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas, pues ahora basta con que

se exprese un razonamiento que refleje la causa de pedir, como lo demuestra la tesis que se transcribe:

Novena: **Época**

Instancia: **Segunda Sala**

Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

Tomo: **VIII, Septiembre de 1998**

Tesis: **2a./J. 63/98**

Página: **323**

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE

PEDIR.- Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

Las razones de la separación radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino

considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.”

Fracción XI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

Fracción XII.- Que puedan impugnarse en términos del artículo 97 de la Ley del Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

Fracción XIII.- Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

Fracción XIV.- En los demás casos en que la improcedencia resultare de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.

Fracción XV.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa.

Fracción XVI.- Que sean resoluciones dictadas por autoridad extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a

las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

No obstante lo anterior el juicio de nulidad será examinado de oficio.

Sobreseimiento

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación nos señala cuando procede el sobreseimiento, mismo que puede darse por desistimiento del demandante, o bien cuando durante el juicio aparezca alguna causal de improcedencia, en caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si muerte deja sin materia el proceso También se da cuando la autoridad demandada **deja sin efectos el acto impugnado, lo cual se puede dar hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio,** y en los demás casos en que por disposición de la ley haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

De esta manera, podemos concluir que siempre que se haga valer alguna causal de improcedencia, se deberá solicitar el sobreseimiento del juicio al estar íntimamente relacionadas las figuras jurídicas que nos ocupan.

Capítulo de hechos

En la contestación a la demanda deberán invariablemente referirse a todos y cada uno de los hechos expuestos por la parte actora, **ya que de no hacerlo expresamente el Tribunal los tendrá por ciertos,** tal y como lo dispone la fracción III del artículo 213 del Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, basta que en este capítulo se referirán concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

Cabe mencionar que comúnmente se comete el error de admitir o negar hechos que realmente no son realizados por la autoridad, independientemente de la intervención indirecta que en los mismos pueda tener; así por ejemplo los demandantes pueden referir que en una fecha determinada presentaron un escrito o acudieron a la audiencia a que se refiere los artículos 64 y 21 de las leyes de la materia, y al contestar la demanda la autoridad se suele decir que es cierto el hecho, siendo que en todo caso debe señalar que el mismo no es propio, por ello en cada caso habrá que poner mucho cuidado para no aseverar hechos que no nos corresponden.

Refutación de los conceptos de nulidad

En esa tesitura en la fracción IV del artículo 213 del Código fiscal de la Federación, se refiere a los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación que hace valer el demandante, siendo este capítulo probablemente el más importante de la contestación de la demanda lo constituye la refutación de los conceptos de nulidad o también denominados agravios.

Es aquí en donde se demuestra jurídicamente si la resolución impugnada se encuentra ajustada a derecho o no, dando pie a obtener una sentencia favorable a los intereses de la Dependencia a la que representan en juicio, por tal razón no es conveniente por ningún motivo dejar de referirse a cada uno de los agravios expuestos por la parte actora, dado que ello dejaría de manifiesto una inadecuada defensa del caso.

Dentro de este capítulo es recomendable analizar si los agravios expresados por el actor combaten la totalidad de las consideraciones y fundamentos de derecho expresados en la resolución impugnada, toda vez que de no ser así los referidos agravios podrían ser calificados como insuficientes o inoperantes lo cual traería como consecuencia la declaración de validez de la resolución combatida.

En este sentido pueden invocarse algunas tesis jurisprudenciales como las que a continuación se transcriben:

Séptima. Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 217-228 Cuarta Parte

Página: 71

“CONCEPTOS DE VIOLACION. INOPERANTES, CUANDO NO COMBATEN LOS RAZONAMIENTOS DE LA SENTENCIA RECLAMADA, SIN QUE EXISTA VIOLACION MANIFIESTA DE LA LEY QUE MOTIVARA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA.- Si el quejoso, substancialmente repite, en sus conceptos de violación, los agravios que hizo valer ante el tribunal responsable, pero se olvida de impugnar los fundamentos de la sentencia reclamada, que dieron respuesta a tales agravios, y además no existe violación manifiesta de la ley que le hubiera dejado en estado de indefensión, que ameritara suplir la deficiencia de la queja, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 107, fracción II, segundo párrafo de la Constitución y 76 bis de la Ley de Amparo, debe concluirse que dichos conceptos son inoperantes porque, por una parte en el amparo no se debe resolver si el fallo de primer grado estuvo bien o mal dictado sino si los fundamentos de la sentencia reclamada, que se ocuparon de aquellos agravios, son o no violatorios de garantías; y por otra, porque si tales fundamentos no aparecen combatidos en la demanda de amparo ni resultan manifiestamente violatorios de la Ley, se mantienen vivos para continuar rigiendo la sentencia que se reclama.”

Séptima: Época

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 199-204 Séptima Parte

Página: 460

“AGRAVIOS INSUFICIENTES.- Cuando en los agravios que aduce la parte recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustenta el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios.”

Séptima: Época

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 205-216 Séptima Parte

Página: 461

“CONCEPTOS DE VIOLACION. SON INOPERANTES SI NO ATACAN LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO RECLAMADO.- Si el quejoso en sus conceptos de violación se limita a exponer que con las pruebas que analizó la responsable no se probó la existencia de un faltante, pero en nada se refiere a la consideración que se hizo en el sentido de que dicho faltante estaba justificado principalmente con la denuncia que por el delito de robo se formuló en contra de diversa persona, lo que incluso tampoco combatió al formular agravios en contra de la resolución de primer grado, es claro que con ellos no ataca todos los fundamentos de la sentencia reclamada.”

Al respecto, es pertinente señalar que en nuestra contestación a la demanda deben quedar puntualizados con toda precisión cuáles son los razonamientos de derecho no impugnados pues de lo contrario carecerá de eficacia nuestro argumento.

También es de mencionar que comúnmente se ha establecido que a la autoridad demandada no le está permitido mejorar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada, por lo que no deben variarse en la contestación de la demanda tales aspectos. Sin embargo, conviene reflexionar sobre este particular, dado que de la lectura del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que en la contestación no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, pero nada se dice respecto de la motivación, por lo que se considera que sí es factible y en ciertos casos hasta conveniente abundar sobre la motivación de la resolución impugnada.

Finalmente, nos referiremos a los conceptos de anulación que sí se encuentran dirigidos a impugnar la resolución cuya nulidad se demanda. Estos generalmente pueden calificarse como infundados, indicando que con los mismos no se desvirtúa la legalidad de la resolución, debiendo expresar los razonamientos lógicos jurídicos que sean necesarios para llegar a la conclusión apuntada, pues de lo contrario el escrito de contestación de demanda no tendrá el resultado deseado.

Ofrecimiento de pruebas

En el escrito de contestación de la demanda deberá contenerse un capítulo por separado en el que se ofrezcan las pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos, o incluso aquellas que sirvan de apoyo para acreditar la actualización de alguna de las causales de improcedencia hechas valer, siendo importante anexar las copias respectivas para correr traslado.

Como se verá más adelante, el desechamiento de alguna probanza puede ser impugnado mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, por lo que se les sugiere tener especial cuidado en el análisis de los

acuerdos que emita la Sala del conocimiento para que en caso de desechar alguna prueba que hubiésemos ofrecido, se impugne oportunamente.

También es pertinente señalar que en el juicio de nulidad son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional a cargo de las autoridades mediante la absolución de posiciones, y la petición de informes sólo se admite cuando los mismos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, como se desprende de la lectura del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, y como lo establece el precepto legal apenas invocado, **las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre y cuando no se haya dictado sentencia**, debiendo el Magistrado Instructor dar vista a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Asimismo, debemos tomar en consideración que el Magistrado Instructor cuenta con amplias facultades para acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos, así como para ordenar la práctica de cualquier diligencia, toda vez que no podemos olvidar que para el conocimiento de la verdad y la solución de los conflictos las autoridades jurisdiccionales pueden valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, con independencia de que pertenezca a las partes o no.

Las reglas para el ofrecimiento y desahogo de las pruebas periciales y testimoniales se encuentran consignadas en los artículos 231 y 232 del Código Fiscal, mismos que por su importancia deben ser consultados constantemente, toda vez que bien puede suceder que el actor incurra en algún defecto tanto en ofrecimiento como en la preparación de la probanza, lo cual indudablemente se tendría que hacer notar al tribunal, o bien para evitar que nosotros no ofrezcamos o desahogemos las pruebas debidamente. **Así por ejemplo, es**

importante tomar en consideración el plazo de diez días con el que cuentan las partes para presentar a sus peritos; el plazo con el que cuentan éstos para rendir su dictamen; la justificación de las causas por las que se permite por una sola vez la sustitución del perito; y la designación del perito tercero, etc.

Por lo que toca a la prueba testimonial, es importante tomar en consideración si la parte oferente se comprometió o no a presentar a sus testigos, y la especificación de que las autoridades deben rendir su testimonio por escrito.

En atención a un reciente criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es conveniente ofrecer como prueba de nuestra parte, copia certificada de la totalidad del expediente administrativo, de manera que el Tribunal tenga todos los elementos necesarios para pronunciarse respecto del fondo de la responsabilidad atribuida al servidor público, ya que conforme al criterio referido, ahora el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede sustituirse en las facultades de la autoridad sancionadora.

Novena: Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Agosto de 2002

Tesis: 2a./J. 94/2002

Página: 377

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ANTE ÉL SE CONTROVIERTA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS, POR APLICACIÓN INCORRECTA DE LA LEY

SOBRE VALORACIÓN DE PRUEBAS, DICHO ÓRGANO DEBERÁ DETERMINAR SI CUENTA CON ELEMENTOS SUFICIENTES PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE AQUÉLLA, EN LA PARTE QUE NO SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL DEMANDANTE Y, EN SU CASO, RESOLVER SOBRE EL TEMA DE FONDO PROPUESTO, REALIZANDO LA VALORACIÓN CORRESPONDIENTE.- Cuando ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se controvierta la legalidad de una resolución dictada en un procedimiento administrativo por haber apreciado las pruebas atendiendo a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, y no conforme al Código Federal de Procedimientos Penales (de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente hasta el trece de marzo del dos mil dos), el citado tribunal, en atención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 197 y cuarto párrafo del diverso numeral 237, ambos del Código Fiscal de la Federación, deberá determinar si cuenta con elementos suficientes para pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante y, en tal caso, deberá pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada (con independencia de que provenga del procedimiento administrativo o del recurso de revocación respectivo), analizando las circunstancias y agravios que confrontados con el valor que otorgue a las pruebas que obren en el expediente, lleven al pronunciamiento del fondo del asunto; por tanto en tales supuestos no deberá devolver los autos a la autoridad administrativa que conoció del procedimiento administrativo para que emita otra resolución, ya que dicho reenvío será dable ante la existencia de una violación formal cometida dentro del procedimiento administrativo que impida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contar con los elementos necesarios para pronunciarse al

respecto, en cuyo caso deberá decretar la nulidad de la resolución impugnada precisando los efectos de ésta, para que una vez subsanada dicha violación, la autoridad administrativa emita la resolución que en derecho proceda, teniendo en cuenta que el procedimiento en materia de responsabilidad de servidores públicos no puede de ninguna manera quedar sin resolverse, pues atentaría contra el interés y el orden público.”

Invocación de jurisprudencia

La cita de la Jurisprudencia o Tesis es muy conveniente para apoyar los razonamientos vertidos en el escrito de contestación de demanda, siendo importante señalar que se deben proporcionar con toda exactitud los datos de ubicación e identificación de los criterios que se invocan, mismos que pueden ser tanto los emitidos por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los sustentados por el Poder Judicial Federal. Incluso es válido y recomendable transcribir el texto íntegro de las tesis y jurisprudencias que se invoquen, debiendo estar precedidas del razonamiento respectivo que permita convencer al Tribunal respecto de su aplicación al caso concreto.

Ampliación de demanda

La ampliación de la demanda procede generalmente cuando el actor acude al juicio de nulidad combatiendo una negativa ficta, o bien un acto que desconozca y que sea precisamente por virtud de la contestación a la demanda cuando tomó conocimiento del mismo.

El término tanto para ampliar la demanda como para dar contestación a dicha ampliación es de 20 días, como se desprende de la lectura de los artículos 210 y 212 del Código Fiscal de la Federación, siendo importante resaltar que como en todos aquellos aspectos procesales el cumplimiento de los términos es básico para la eficacia jurídica de

las promociones que se presenten, pues de lo contrario deberá hacerse notar al Tribunal la preclusión del derecho del actor.

Cierre de instrucción

(ART. 235 C.F.F)

Establece el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación que el Magistrado Instructor diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que cuentan con un plazo de 5 días, para formular alegatos por escrito, mismos que deberán ser tomados en consideración al dictar sentencia. Una vez transcurrido dicho término con alegatos o sin ellos se cerrará la instrucción, sin necesidad de declaración expresa.

Al respecto, debemos comentar que en cada caso tendrán que analizar la conveniencia o necesidad de presentar o no alegatos, toda vez que si bien es cierto que el precepto legal que comentamos establece que los mismos deberán ser tomados en consideración al dictar la sentencia, también lo es que no refiere que tenga que aludirse a ellos expresamente al emitir el fallo, por lo que la Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no suelen mencionarlos en forma destacada en sus sentencias, máxime cuando ha sido criterio de los Tribunales Judiciales que los alegatos no forman parte de la litis.

Sentencia

La sentencia en el juicio de nulidad **debe dictarse dentro de los 60 días** siguientes al cierre de la instrucción, por lo que el Magistrado Instructor contará **con un término de 45 días para formular su proyecto** y someterlo a la consideración de la Sala respectiva. En el caso de decretarse el sobreseimiento del juicio por actualizarse alguna de las causales

a que se refiere el artículo 203 del Código Fiscal, no es necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Las sentencias se dictan por unanimidad o mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala respectiva, pudiendo el Magistrado que no esté de acuerdo con el proyecto emitir su voto particular, para que quede constancia de él en autos, pero que no influye en el sentido de la resolución.

Es de suma importancia que se tome en consideración lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal, en virtud de que el mismo será el punto de partida para determinar si la sentencia se encuentra ajustada a derecho, ya que en caso contrario habrá que invocarlo como violado en el correspondiente recurso de revisión.

Indica el precepto referido que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada. Es así que en razón de la reforma del año 2001 las sentencias del tribunal ya no son solamente declarativas **sino restitutorias de derechos**, desde antes de dicha reforma acontecía en materia de responsabilidades por virtud de lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, establece la obligación de las Salas de **examinar primeramente aquellas causas de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana** de la resolución impugnada, y en caso de que se declare la nulidad por omisión de requisitos

formales exigidos por las leyes, la sentencia deberá señalar en qué forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Sobre el particular, debemos apuntar que en muchos casos las sentencias que emite el tribunal omiten expresar de qué manera las violaciones de carácter formal afectaron las defensas del actor y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, por lo que es conveniente aducir tal situación en el correspondiente recurso de revisión.

No podemos dejar de referirnos al último párrafo del artículo que comentamos, ya que es de suma importancia conocer su alcance para oponer una adecuada defensa de los intereses de la Secretaría en los juicios que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El párrafo mencionado, señala que tratándose de sentencias que resuelvan sobre la legalidad de las resoluciones dictadas en los recursos administrativos, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no fue satisfactorio al interés jurídico del demandante, no pudiéndose anular actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Lo anterior, implica algunas dificultades para la defensa de los casos, toda vez que tradicionalmente se había establecido que la sentencia de nulidad únicamente podría pronunciarse respecto de la resolución recaída al recurso administrativo y no sobre la resolución recurrida, lo cual se conocía como una litis cerrada; sin embargo, ahora con la modificación del precepto que nos ocupa, la cual data del año de 1996, el Tribunal puede pronunciarse respecto de la legalidad de la resolución recurrida.

Asimismo, debemos tomar en consideración que por virtud de la reforma aludida el actor cuenta con la posibilidad de mejorar sus agravios, o incluso esgrimir conceptos de

anulación diferentes a los planteados en el recurso administrativo, lo cual en nuestra opinión redundaría en perjuicio de la autoridad demandada, pues tendrá que pronunciarse en la contestación de la demanda respecto de argumentos que no pudo tomar en consideración al emitir la resolución del recurso.

No obstante lo anterior, debemos tomar en consideración algunos criterios que se están definiendo jurisprudencialmente para llegar a la conclusión de que la litis abierta no es irrestricta o que no está sujeta a ciertas limitaciones o condicionantes. Así tenemos que puede presentarse el caso en el que el actor sólo esgrime en su demanda conceptos de anulación o agravios encaminados a controvertir la resolución recurrida, pero se olvida de cuestionar la resolución pronunciada en el recurso, por lo tanto no se puede entender que simultáneamente impugna las dos.

Al respecto se transcribe la siguiente tesis de jurisprudencia misma que es materia de contradicción pendiente de resolver.

Novena: **Época**

Instancia: **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS
ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SEPTIMO CIRCUITO.**

Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

Tomo: **XVI, Agosto de 2002**

Tesis: **VII.1o.A.T.60 A**

Página: **1261**

“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD. SON INEFICACES CUANDO TIENDEN A CONTROVERTIR SÓLO LA RESOLUCIÓN RECURRIDA EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO, SIN ATACAR LA DICTADA EN ÉSTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO

FISCAL DE LA FEDERACIÓN).- De conformidad con el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que da la posibilidad de que la litis sea abierta, el actor tiene derecho a introducir en su libelo conceptos de impugnación novedosos no hechos valer en el recurso administrativo, con la única salvedad de que debe combatir también la resolución dictada en ese recurso, exponiendo conceptos de impugnación en su contra y señalando el porqué dicha resolución no satisface su interés, para que se entienda que simultáneamente impugna tanto la recaída en el recurso, como la controvertida mediante el mismo, por lo que si en el caso el contribuyente actor en el juicio de nulidad respectivo sólo se limitó a afirmar en la demanda origen del mismo que combate la recaída en el recurso, sin hacer valer conceptos de anulación en su contra o señalar qué agravios no fueron examinados correctamente y, posteriormente, de existir alguna parte que no satisfizo su interés jurídico, impugnar la resolución originaria controvertida mediante el recurso, limitándose a plantear conceptos de impugnación nuevos, orientados a cuestionar esa resolución originaria, debe concluirse que los mismos son ineficaces, al no surtirse la hipótesis a que se refiere el aludido artículo 197, porque tales conceptos no se enderezan contra ambas resoluciones, sino sólo respecto a la determinación originaria que motivó el recurso administrativo.”

Por su parte, el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece las causas de ilegalidad de una resolución administrativa, y dependiendo del supuesto en que se ubique de acuerdo a las fracciones que conforman tal precepto, dará pie para que se declare la nulidad lisa y llana o la nulidad para efectos.

Es importante mencionar el supuesto contenido en la fracción I del artículo que ocupa nuestra atención, que establece que se declarará nula una resolución administrativa por incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

Lo anterior, en virtud de que se ha suscitado la problemática que enfrentan sobre todo las Contralorías Internas (Hoy Órgano Internos de Control) en las Entidades y algunas en las Dependencias de la Administración Pública Federal, al cuestionarse bien sea por parte de los servidores públicos sancionados, o de oficio por parte de las Salas la competencia del funcionario que instruye o dicta la resolución.

Para abordar esta problemática debemos mencionar que es indispensable que los documentos como el citatorio a la audiencia, y la propia resolución sean suscritas precisamente por el Titular del Órgano Interno de Control o por el Titular del Área de Responsabilidades, sin utilizar una denominación diferente a la prevista en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, con independencia de que el nombramiento respectivo contenga otra, pues sólo de esa forma habrá coincidencia entre la denominación de la autoridad y la consignada en el Reglamento.

Por su parte las fracciones II y III del artículo 238 refieren a causales de anulación que en términos generales podríamos señalar que se refieren a las violaciones formales que puedan darse tanto en la resolución combatida como durante la tramitación del procedimiento del que deriva la misma, o bien por falta de fundamentación o motivación.

En estos casos, la nulidad que se declara es para efectos y no una nulidad lisa y llana, ya que ello supone que la Sala del Tribunal no entró al análisis del fondo de la cuestión debatida al haber detectado un vicio formal.

La fracción IV del artículo que nos ocupa refiere que se declarará la nulidad de la resolución impugnada si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas. En estos casos la nulidad que se decreta es lisa y llana

Finalmente, la fracción V del artículo 238 que se comenta establece como causal de nulidad, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Recurso en el juicio de nulidad

En el juicio de nulidad únicamente se prevén **los recursos de reclamación y de revisión.**

Para abordar este tema es necesario referirnos a que en todo proceso debe existir un principio de impugnación mismo que se hace consistir en la oportunidad con la que deben contar las partes para combatir las resoluciones de los Tribunales cuando se considere que éstas resultan ilegales, incorrectas o irregulares.

La palabra recurso proviene del latín “recursus” y significa “camino de vuelta, de regreso o retorno” y **puede ser definido como el medio de impugnación que se interpone en contra de una resolución judicial o administrativa, pronunciada en un procedimiento ya iniciado con la finalidad de que tal resolución sea revocada, modificada o anulada.**

Generalmente, se ha dicho que existen los remedios procesales y que también se confunden con los recursos en estricto sentido; sin embargo, los primeros se caracterizan por constituir un medio de impugnación de una categoría diversa a la de los recursos, siendo nota distintiva el que los remedios procesales constituyen instrumentos que tienen como finalidad, la corrección de los actos o resoluciones ante la misma autoridad, y ésta tiene facultades para corregir la anomalía.

En cambio, los recursos se caracterizan porque corresponderá a una autoridad diversa (generalmente el superior jerárquico), emitir la resolución respectiva.

Es necesario aclarar que ante la gran diversidad de recursos, remedios procesales y medios de impugnación, tanto la legislación como la doctrina, suelen confundir unos y otros, sin que pueda afirmarse válidamente que los criterios de clasificación sean uniformes. Por ello, habrá que acudir en cada caso, en primer término, a la denominación que de cada uno de ellos dé el ordenamiento legal respectivo, así como a la regulación que del mismo contenga el propio ordenamiento jurídico.

Para los efectos de este curso, indicaremos que es suficiente con que entendamos que en el caso de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad reviste gran importancia la promoción oportuna y eficaz de los recursos que instituye el Código Fiscal, toda vez que es deber de las áreas jurídicas el proponer una adecuada defensa de los intereses de la autoridad, aprovechando y agotando todas y cada una de las instancias legales que sean viables para obtener finalmente una resolución favorable.

El recurso de reclamación

Este recurso se encuentra regulado en los artículos 242 al 244 del Código Fiscal de la Federación, y **procede en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; también es oponible en contra de las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero.**

El recurso se interpone ante la sala o sección respectiva **dentro de los 15 días siguientes** a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Una vez interpuesto el recurso se corre traslado a la contraparte para que en un término de 15 días exprese lo que a su derecho convenga, y sin más trámite la Sala resolverá el recurso dentro del término de cinco días, siendo importante señalar que en

estos casos el Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse; es decir, que **en estos casos no existe causal de impedimento para el Magistrado Instructor.**

El artículo 244 del Código fiscal de la federación hace una precisión relativa al caso del recurso de reclamación cuando se interpone en contra del sobreseimiento, misma que consiste en que cuando se dicte el sobreseimiento antes del cierre de instrucción y por desistimiento del demandante no es necesario dar vista a la contraparte.

Recurso de revisión

El recurso de revisión constituye un medio de defensa por virtud del cual las autoridades demandadas pueden impugnar las sentencias pronunciadas tanto por las Salas Regionales, como por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este recurso no lo promueven los particulares, dado que ellos cuentan con el juicio de amparo directo para impugnar las sentencias que les sean desfavorables.

El recurso se encuentra regulado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, mismo que señala que las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad, mediante escrito presentado directamente ante la Sala Regional correspondiente.

El término para la promoción del recurso es de 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia respectiva, debiéndose ubicar en alguna de las 5 fracciones que conforman dicho precepto, entre las cuales **destaca la fracción IV que refiere que el recurso será procedente cuando se trate de una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** Siendo las siguientes:

Revisión por Cuantía.

La cuantía del asunto excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente al Distrito federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

Por improcedencia y Trascendencia

Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en el párrafo anterior, o de cuantía indeterminada. Para efectos de la admisión del recurso el recurrente deberá razonar dicha circunstancia.

Por resolución en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por Resolución en Materia de Aportaciones de Seguridad Social.

Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo del trabajo.

Asimismo, conviene destacar que conforme al penúltimo párrafo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el recurso también será procedente contra las resoluciones que dicte el Tribunal en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A del propio Código.

También debemos tomar en cuenta que el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, refiere que cuando el particular hubiese promovido amparo en contra de la

misma sentencia impugnada a través del recurso de revisión, el Tribunal Colegiado que conozca del juicio de amparo resolverá el recurso en la misma sesión.

Por otra parte, debemos mencionar que en materia de responsabilidades el recurso es procedente en virtud de que así lo determina la fracción IV del artículo 248 que se analiza; sin embargo, es conveniente que el escrito del recurso contenga un capítulo específico relativo a su procedencia, toda vez que hay algunos Tribunales Colegiados que suelen declarar improcedente el recurso, aduciendo que como en la sentencia impugnada no existió un pronunciamiento de fondo en cuanto a la responsabilidad del servidor público, ello hace improcedente el recurso.

Al respecto, será conveniente transcribir invariablemente la Jurisprudencia por contradicción No. 2ª/ 133/99, visible en la página 294 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Diciembre de 1999, Novena Epoca, Segunda Sala, que es del tenor literal siguiente:

“REVISION FISCAL. PROCEDE, CONFORME AL ARTICULO 248, FRACCION IV, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, CUANDO LA SALA FISCAL DEL CONOCIMIENTO EMITA UNA SENTENCIA DONDE SE RESUELVA SOBRE LA VALIDEZ O NULIDAD DE UNA RESOLUCION DICTADA EN MATERIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Para la procedencia del recurso de revisión en términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, sólo debe atenderse a que la sentencia definitiva de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa impugnada, tenga como origen un acto referente a la materia que regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que la decisión estimatoria de la acción dependerá de que la materia debatida abarque cuestiones reguladas

por dicha ley, pero no un presupuesto para que proceda el recurso, cuyo examen debe emprenderse al examinar el fondo del asunto, al momento de estudiar los agravios que se hagan valer, y no al discernir sobre la procedencia del recurso; en este orden de ideas, basta con que el acto haya tenido su origen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que proceda la revisión fiscal, independientemente de que la sentencia impugnada sólo haya analizado cuestiones ajenas al fondo, como la incompetencia o la indebida fundamentación o motivación.”

Cabe precisar que en mayo del 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la contradicciones de tesis Nos. 13/2003 y 41/2003, entre las sustentadas por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en las que se dilucidaba si los Titulares de los Órganos Internos de Control, así como los de las Áreas de Responsabilidades de los mismos, están legitimados para interponer el recurso de revisión fiscal a que se refiere el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

La Jurisprudencia que se conformó con motivo de tal contradicción fue en el sentido de que únicamente corresponde a la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos promover el recurso aludido, lo que dio pie a que se emitiera por parte del C. Secretario del Ramo la Circular de 19 de mayo de 2003, en la que se instruye a los Órganos Internos de Control, la forma y términos en que se deberán someter a la firma de la Unidad de Asuntos Jurídicos, lo proyectos de recursos correspondientes.

Finalmente, es indispensable que para la elaboración del proyecto de recurso de revisión se analice con todo detalle la sentencia o resolución combatida y se expresen todos los agravios que irroque, dado que no es recomendable que quede intocada alguna parte de

la misma, ya que ello haría ineficaz el medio de defensa y traería como consecuencia la confirmación del fallo.

Instancia de queja

La instancia de queja se encuentra prevista en los artículos 239 y 239 B del Código Fiscal de la Federación, y se da como una posibilidad para el actor de hacer cumplir la sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien para el caso de repetición de la resolución impugnada o para el exceso o defecto en su cumplimiento. **Esta instancia sólo puede promoverse por una sola vez.**

El plazo para cumplimentar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de 4 meses una vez que quedó firma la sentencia, por lo que es después de dicho término cuando se actualiza el derecho del actor para intentar la instancia que nos ocupa.

El trámite de la queja se reduce a la petición por parte de la Sala que haya conocido del juicio, de un informe a la autoridad que **deberá rendir dentro del término de 5 días** justificando el acto u omisión que provocó la queja.

Con informe o sin el la Sala respectiva resolverá si en el caso existió incumplimiento, repetición, exceso o defecto por parte de la autoridad demandada. En todo caso, la resolución que recaiga a la queja puede surtir los siguientes efectos:

a).- Si existe repetición de la resolución anulada, la Sala respectiva hará la declaratoria correspondiente y la dejará sin efectos, previniendo a las autoridades responsables para que se abstengan de incurrir en nuevas repeticiones, pondrá el hecho en conocimiento del superior jerárquico del funcionario responsable e impondrá una multa de 30 a 90 días del salario del responsable.

b).- Si se trata de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se concederá un plazo de 20 días para que el funcionario responsable cumpla debidamente el fallo, precisando la forma y términos en que ello deberá llevarse a cabo.

c).- Si se trata de omisión total en el cumplimiento de la sentencia, también se concede un plazo de 20 días para cumplimentar el fallo y se impone una multa por el equivalente de 30 a 90 días del salario del funcionario responsable.

Algunas figuras jurídico-procesales de importancia

1.- Notificaciones y computo de los términos.- Las notificaciones en los juicios de nulidad se encuentran reguladas del artículo 251 al 257 del Código Fiscal de la Federación, y la forma de realizar los cómputos de los términos se prevé en el artículo 258 del propio ordenamiento.

Es importante destacar que por regla general a las autoridades administrativas en todos los casos se les debe notificar mediante oficio o telegrama en casos urgentes, por lo que no será válida una notificación realizada en forma diversa a la prevista.

La excepción a dicha regla la constituye la contenida en el artículo 135 del Código Fiscal que se refiere a la notificación del término para formular alegatos, pues la misma puede realizarse por lista.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que las notificaciones surten efectos el día hábil siguiente a aquél en que se practica.

2.- Incidentes en el juicio de nulidad.- Los incidentes en el juicio de nulidad se encuentran regulados en los artículos 217 al 229 del Código Fiscal, y se caracterizan por ser situaciones de hecho que pueden darse o no durante la tramitación del juicio y que generalmente pueden catalogarse como accesorios al mismo.

El artículo 217 antes referido señala que incidente son de previo y especial pronunciamiento en el juicio contencioso administrativo siendo los siguientes:

- **I.-** El de incompetencia por razón de territorio.
- **II.-** El de acumulación de autos.
- **III.-** La nulidad de notificaciones.
- **IV.-** El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, y
- **V.-** La recusación por causa de impedimento.

Así por ejemplo, el incidente de incompetencia por razón de territorio deberá ser resuelto en forma previa a la emisión de la sentencia y corresponderá al Pleno de la Sala Superior del Tribunal determinar qué Sala Regional resulta ser la competente para avocarse al conocimiento del juicio.

Al respecto, conviene recordar que **la competencia territorial de las salas del tribunal se fija en razón del domicilio de la autoridad demandada.**

El incidente de acumulación de autos, procede cuando se den alguno de los siguientes supuestos:

- a).- Que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- b).- Cuando sean diferentes las parte o se invoquen distintos agravios, el acto impugnado sea el mismo.
- c).-Con independencia de los anteriores, cuando se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencias de otros.

El trámite de este incidente se lleva a cabo ante el magistrado instructor que conozca del juicio que se inició primero para que en caso de estimarse procedente a éste se

acumulen los demás, contando dicho magistrado instructor con un plazo de 10 días para formular el proyecto de resolución correspondiente que será sometido a la Sala, **siendo importante destacar que la acumulación de autos puede tramitarse aún de oficio.**

Asimismo, conviene referir que en términos de lo dispuesto por el artículo 222 del Código Fiscal, cuando no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios ya se hubiese cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite, bien sea a petición de parte o de oficio, subsistiendo dicha suspensión hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro juicio.

La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia dura como máximo un año, y se decreta a partir de la fecha en que el Magistrado Instructor tiene conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos, y una vez transcurrido dicho plazo si nadie comparece se reanuda el procedimiento ordenándose las subsecuentes notificaciones por lista.

Finalmente, respecto de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, nos referiremos brevemente al de recusación de magistrados, el cual se tramita mediante escrito presentado directamente ante la Sala o Sección en la que se encuentre adscrito el magistrado de que se trate, debiendo acompañarse las pruebas que se ofrezcan con las que se acrediten que se actualiza alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 204 del Código Fiscal, como serían el tener interés personal en el negocio, o haber emitido el acto impugnado o intervenido en su ejecución.

Existen otros incidentes como el de suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, y el de falsedad de documentos. Respecto del primero podemos mencionar que para la promoción del mismo el particular debe acreditar que solicitó ante la autoridad

ejecutora la suspensión de la resolución impugnada y que ante su negativa puede promover este incidente ante el Magistrado Instructor para que este provea sobre la suspensión.

Al respecto debemos apuntar que este incidente es exclusivo en aquellos asuntos en los que se trata de ejecución de créditos fiscales y no para las demás materias. Asimismo, sólo mencionaremos que las autoridades fiscales son las únicas facultadas para impugnar la resolución que se emita con motivo de la promoción de este incidente.

CAPITULO 3

NECESIDAD DE INCLUIR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

- 3.1. La Secretaría de la Función Pública.
 - 3.1.1. Atribuciones en materia de responsabilidades.
- 3.2. Órganos Internos de Control o Contralorías Internas.
 - 3.2.1. Concepto.
 - 3.2.2. Organización y Atribuciones.
- 3.3. Redacción actual del artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
 - 3.3.1. Problemática.
- 3.4. Importancia de incluir a los servidores públicos de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República en el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CAPITULO 3

NECESIDAD DE INCLUIR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1. La Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, 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», para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 32 bis, que en su fracción XVII estableció la facultad de «conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida».³¹

³¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, segunda ed., Ed. Porrúa.. México 1998. p. 153.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal fue creada como ya se dijo por la inclusión del artículo 32 bis a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal por la que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia que actualmente se le denomina Secretaría de la Función Pública, aunque ha conservado las funciones originariamente asignadas a su antecesora y que tiene como funciones, entre otras la de actuar como órgano de control, en tanto que previene y sanciona la corrupción en el servicio público, a la vez con las autoridades, tanto administrativas como judiciales, en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieran enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos. Actualmente, esta dependencia está contemplada en el artículo 37 de la ley orgánica referida.³²

El primer parámetro que debe establecerse es que la Secretaría de la Función Pública es la máxima autoridad en materia de responsabilidad administrativa y que las Contralorías Internas solamente podrán intervenir como autoridades competentes en los procedimientos disciplinarios que se instauren en contra de los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidades a la que pertenezcan estos órganos administrativos.

No hay ningún impedimento legal que ésta reciba la queja o denuncia realice las investigaciones procedentes, desahogue la audiencia contemplada en el artículo 21 fracción I de la ley y elabore la resolución en la que proponga la sanción que a su juicio proceda, por lo tanto la Secretaría de la Función Pública y las Contralorías Internas, están facultadas para imponer a los servidores públicos infractores las sanciones administrativas que contempla la ley de la materia a excepción de la destitución de los trabajadores de base, en el ámbito de sus respectivas competencias.

³² MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio, ob. cit. p. 135 y 136.

Dicha dependencia del Ejecutivo Federal debe constituir el órgano de control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamentales por estar facultada por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la administración Pública Federal para intervenir, como órgano competente en el despacho de los siguientes asuntos:

Atribuciones materialmente legislativas

- Expedir las normas que regulen los procedimientos e instrumentos de control de la Administración Pública
- 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.
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, 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 secretaría o bien terceros debidamente autorizados para ello;
- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de Administración Pública Federal;

Atribuciones de Control

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

- 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;
- Plantear y orientar los mecanismos de control y evaluación para que los órganos que componen al Estado actúen conjuntamente y disciplinadamente;
- Instrumentar y promover la mejoría y modernización de los sistemas administrativos del gobierno;

Atribución de coordinación y cooperación

- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que los recursos humanos patrimoniales y los procedimientos técnicos de las mismas sean aprovechados con criterios de eficiencia.
- Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- Regular y coordinar el funcionamiento de todos los órganos de control con los que cuenta la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal ;

Atribuciones de fiscalización y vigilancia

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como apoyar y asesorar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Vigilar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- Inspeccionar y vigilar directamente o a través que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las disposiciones y normas en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamiento, 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;
- Establecer las bases generales para la realización de las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- 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 objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

- Informar periódicamente al titular del 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 el resultado de tales intervenciones y en su caso, dictar las acciones que deben desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- Vigilar el manejo honesto y eficiente de los recursos patrimoniales de Administración Públicas Federal;

Atribuciones Registrales

- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- Autorizar junto 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 y sus modificaciones así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;
- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente; y,
- Llevar el registro de sanciones.

Atribuciones para nombrar personal de apoyo

Designar para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada y comisarios en los órganos de gobierno y vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal:

- 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 y quienes 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;
- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.
- En tanto que debe haber una estrecha coordinación entre la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es pertinente destacar algunas actividades relacionadas de esta segunda dependencia:
 - Proyectar y coordinar el Plan Nacional de Desarrollo,
 - Manejar la deuda pública,
 - Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas y lineamientos contabilidad y de control en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y ejecución de obra pública de la Administración Pública Federal ,

- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal,
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las entidades y dependencias de la administración Pública Federal,
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, presupuesto, programación contabilidad y evaluación;
- Aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

Atribuciones no delegables del Contralor General.

El Contralor General de la Federación (Titular de la Secretaría de la Función Pública) es designado por el Presidente de la República y solamente será responsable administrativamente ante él y de acuerdo con el artículo 5º del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública tiene las siguientes atribuciones con carácter de indelegables:

- Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos, y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República;

- Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría que así lo ameriten, desempeñar las comisiones y funciones que éste le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;
- Someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, así como encomendar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la formulación de los programas sectoriales y especiales que de él deriven, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación;
- Proponer al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativa de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría;
- Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informar, cuando le sea requerido por cualquiera de las cámaras que lo integran, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades;
- Establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la Secretaría de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- Refrendar para su validez y observancia constitucionales los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la Secretaría;

- Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal;
- Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades que pudieran no estar comprendidas en este reglamento y que fuesen necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que se hubieren adoptado al respecto;
- Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas, así como conferir las atribuciones que fuesen necesarias para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Secretaría;
- Expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia;
- Aprobar el anteproyecto de egresos de la Secretaría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Autorizar con su firma los convenios que la Secretaría celebre con otras dependencias o entidades del sector público, así como los convenios o contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales o municipales;

- Expedir las normas relativas a los informes, datos y cooperación técnica que deban darse entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y definir conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la coordinadora de sector correspondiente las normas sobre la información que deban proporcionar las entidades paraestatales;
- Formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas a fin de que el control y la fiscalización de las entidades financieras de carácter paraestatal se ejerzan de manera coordinada conforme a las atribuciones de cada autoridad;
- 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;
- Opinar previamente a su expedición sobre las reglas de carácter general que dicte la Secretaría de Economía sobre las reglas que deben observar las dependencias y, entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.
- Designar y remover a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los comisarios en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los titulares de los órganos internos de control, y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los

supervisores regionales y visitadores que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría;

- Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, así como por la ejecución y avances del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal;
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por el propio Secretario, así como los demás que legalmente le correspondan;
- Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los servidores públicos hagan para la designación de su personal de confianza, de su remoción y creación de plazas;
- Establecer y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de las mismas;
- Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este reglamento y sobre los casos no previstos en el mismo.

La Secretaría de la Función Pública cuenta actualmente con una Contraloría Interna que está legalmente facultada para investigar, instaurar procedimientos disciplinarios y en su caso aplicar las sanciones correspondientes, lo que mas adelante se verá.

Personal de apoyo

De la Secretaría de la Función Pública también dependen de manera funcional, ciertos cuadros administrativos que están adscritos a las dependencias de la Administración

Pública Federal, tanto Centralizada como paraestatal, así como en las diferentes oficinas regionales del interior de país.

La secretaría contará además, con los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y tendrán la facultad de recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar.

Servidores públicos de la Secretaría de Contraloría

Los servidores públicos adscritos a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo que incurran en responsabilidad administrativa serán sancionados por la Contraloría de dicha dependencia; en la inteligencia que su titular será designado por el Presidente de la República y solamente será responsable ante él.

3.1.1. Atribuciones en materia de responsabilidades.

Para prevenir y sancionar la corrupción

- 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;
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa, aplicar las sanciones que correspondan en base a la ley;
- Prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público;

- Analizar y dar solución a los factores que convengan en la comisión de conductas deshonestas;
- Fincar responsabilidades y en su caso, formular denuncias ante el Ministerio Público Federal, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuese requerida;
- Vigilar el cumplimiento y aplicar lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Cuidar el proceso de renovación moral en el servicio público;
- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- Llevar el registro de sanciones.

3.2. Órganos Internos de Control o Contralorías Internas.

A estas unidades administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberán dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener este fin; podemos señalar que la función de las Contralorías Internas se puedan 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 Administrativas de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.

Los titulares de las Contralorías Internas dependen linealmente de los titulares de las entidades o dependencias, a fin de mantenerlos al margen de influencias ajenas y contrarias que provoquen que su actuación se desvíe de la intención del Ejecutivo Federal; así mismo, el desarrollo y cumplimiento de las actividades de las Contralorías estarán sujetas a las normas, procedimientos y disposiciones generales que emita la Secretaría de la Función Pública, aunque gozan de plena independencia para vigilar y fiscalizar aquellas acciones administrativas que desarrollen los cuadros administrativos de su área de competencia. Las Contralorías Internas deben abstenerse de realizar directamente funciones de contabilidad, tesorería, informática, custodia y administración de bienes federales.

Asimismo, las Contralorías Internas solamente podrán intervenir como autoridades competentes en los procedimientos disciplinarios que se instauren en contra de los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidades a la que pertenezcan estos órganos administrativos.

Es pertinente aclarar que las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son las que enuncia su artículo 3º; sin embargo, los titulares de las Contralorías Internas y los titulares de las áreas de responsabilidades pueden aplicar las sanciones administrativas que correspondan al caso

concreto y dentro del ámbito de su competencia, sin necesidad del acuerdo del superior jerárquico, esto es, del titular de la dependencia o, en el caso de las entidades, del coordinador del sector correspondiente (artículo 4º de la misma Ley).

3.2.1. Concepto.

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 la implementación de sistemas y práctica de auditorías, pero su inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades les otorgó nuevas facultades, como la de instaurar el procedimiento disciplinario por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia; sin embargo, estas facultades varían dependiendo del órgano de gobierno de que se trate. En las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las Contralorías Internas tienen una mayor gama de facultades que la 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.

3.2.2. Organización y Atribuciones.

Organización

Los Órganos Internos de control o Contralorías Internas, de conformidad con el Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública se componen de:

- Un Titular de dicho Órgano;
- Tres Titulares: Responsabilidades, Auditoría (De Auditoría Interna y De Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno), y Quejas y,

- Personal adscrito a los Órgano Interno de Control (Artículo 69, Primer Párrafo del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública).

El Artículo 67, Fracción II, Último Párrafo, señala que Corresponden al Titular del Área de Auditoría las atribuciones señaladas en los incisos a) y b) de esta fracción II, cuando dichas atribuciones recaigan en un mismo servidor público; siendo el caso que en la práctica en la mayoría de los Órgano Interno de Control, se da este supuesto en las Titularidades de las Áreas de Quejas y Responsabilidades donde recaen en un solo funcionario, no así con el Área de Auditoría, ya que por lo regular existe un Titular de Auditoría Interna y otro de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.

Atribuciones

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 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.

Procedimiento Disciplinario Especial en la Procuraduría General de la República

Ahora bien, la Procuraduría General de la República se considera, para efectos de responsabilidades administrativas, como una dependencia del Ejecutivo Federal, por lo que los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo, su ley orgánica da un tratamiento especial, en este renglón, a determinados funcionarios en atención a las labores que desempeñan. En este sentido, dicho ordenamiento instituye un procedimiento especial para ellos, determina la comisión de conductas infractoras y señala las sanciones aplicables, sin que esto signifique que quedan fuera del marco de aplicación de la ley reglamentaria del título cuarto constitucional.

En este sentido, dicho ordenamiento instituye un procedimiento especial para ellos, determina la comisión de conductas infractoras Y señala las sanciones aplicables, sin que esto signifique que quedan fuera del marco de aplicación de la ley reglamentaria del Título cuarto constitucional.

Causas de responsabilidad comunes

Son causas de responsabilidad de los Agentes del Ministerio Público Federales, Agentes Federales de Investigación y peritos:

- No cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación del ministerio público federal;
- Realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público Federal tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones, o cualquier otra acción que implique insubordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad;
- Distraer de su objeto, para uso propio o ajeno, el equipo, elementos materiales o bienes asegurados, bajo su custodia o de la institución;
- No solicitar los dictámenes periciales correspondientes;
- No trabar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos de delito, y en su caso, no solicitar el decomiso, cuando legalmente sea procedente; y
- Omitir la práctica de las diligencias necesarias en cada asunto.

Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República contempla dentro de su estructura orgánica a ciertas unidades administrativas cuyas actividades están íntimamente relacionadas con la identificación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se encuentran adscritos a esta dependencia. La Contraloría Interna tiene, en este renglón, las siguientes facultades:

- Ejercer las normas de control interno de la institución de acuerdo a las políticas que determine el Procurador y la Secretaría de la Función Pública. Realizar auditorías y supervisar a las distintas unidades y órganos de la Procuraduría;

- Observar los programas establecidos por la dependencia competente e informar al Procurador sobre las opiniones y recomendaciones pertinentes, así como vigilar su seguimiento y cumplimentación;
- Tramitar las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Resolver sobre las suspensiones procedentes y sobre los recursos interpuestos en contra de las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos,
- Evaluar la gestión institucional y el comportamiento individual de los servidores públicos de la Procuraduría;
- Coadyuvar con la Oficialía Mayor en la emisión de normas tendientes a optimizar la administración de los recursos y la obra pública, así como en las regularización del otorgamiento de estímulos y recompensas a los servidores públicos de la Procuraduría;
- Participar en la vigilancia y verificación del inventario y de los procedimientos de control y administración de bienes asegurados de la institución;
- Supervisar los procesos de incineración de los estupefacientes, psicotrópicos y sustancias nocivas o peligrosas para la salud, así como de bienes que por su naturaleza y origen delictivos deban ser destruidos;
- Actualizar conjuntamente con el área competente el padrón de servidores públicos de la institución;

- Administrar, con sistemas de seguridad, la información relativa a los antecedentes de responsabilidad administrativa en que incurrieron los servidores públicos de la procuraduría; y,
- Atender las relaciones con las organizaciones de protección de los derechos humanos, particularmente con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de seguimiento de las recomendaciones y amigables composiciones, instruyendo los procedimientos necesarios y fomentar la cultura de los derechos humanos.

Por su parte, el Director General de Inspección tendrá las siguientes facultades:

- Investigar las conductas indebidas en que incurran los servidores públicos de la institución;
- Denunciar ante las autoridades competentes las conductas de los servidores públicos que sean de su conocimiento y que probablemente constituyan ilícitos penales, dándoles seguimiento;
- Denunciar ante la Contraloría Interna, Consejo de Profesionalización o Comités de Zona las irregularidades administrativas o conductas que sean causa de remoción, en que hubieran incurrido los servidores públicos de la institución, dentro o fuera del servicio, dándoles seguimiento;
- Formular conforme a los lineamientos emitidos por el Visitador General y someter a la consideración del mismo, los programas de visita de supervisión, investigación e inspección que realicen los elementos bajo su mando;

Por último, al titular de la Dirección General de Quejas y Denuncias le corresponde ejercer las siguientes facultades:

- Atender al público y proporcionarle orientación sobre el sistema de responsabilidades en el servicio público, conforme a la legislación aplicable;
- Tramitar las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría; instruir, en su caso, el procedimiento administrativo disciplinario, dictar los acuerdos que procedan, practicar las notificaciones que procedan y substanciar, en su caso, los recursos que se interpongan; y
- Turnar los asuntos que lo ameriten, previo informe a la Contraloría Interna, a la Secretaría de la Función Pública para que imponga las sanciones que correspondan,
- Expedir certificación de los documentos que obren en sus archivos.

Procedimiento para la determinación de las responsabilidades especiales

El procedimiento para determinar las responsabilidades especiales de los Agentes del Ministerio Público Federal y Agentes Federales de Investigación puede iniciarse de oficio, por la presentación de la queja de cualquier persona o por servidor público que tenga conocimiento de los hechos. Las quejas anónimas solamente serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

Las quejas que se presenten deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

Una copia de la queja, con sus anexos, se enviará al servidor público para que en un término de cinco días hábiles formule un informe sobre los hechos, y rinda las pruebas

correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la queja, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar.

Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, salvo prueba en contrario.

Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad, o imponiendo al responsable la sanción correspondiente y se notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas.

Cuando alguno de los Comités de Zona del Consejo de Profesionalización de la Procuraduría General de la República, a petición del Procurador General de la República, o de los Subprocuradores, o del Visitador General, o de los Delegados los Directores, o de los titulares de las unidades administrativas, determinen la remoción de algún Agente del Ministerio Público Federal o Agente Federal de Investigación, se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en las misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor a tres días ni mayor de siete días hábiles.

Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable, o de otras personas, se podrá disponer la práctica de otras investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias.

En cualquier momento, el Procurador General de la República, o de los Subprocuradores, o del Visitador General, o de los Delegados los Directores, o de los titulares de las unidades administrativas podrán determinar la suspensión temporal del presunto responsable, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones la cual cesará cuando así lo resuelvan el Consejo de Profesionalización o el Comité de Zona respectivo, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento de mérito. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor público, hecho que se hará constar expresamente en la determinación de la misma, contra la cual podrá oponerse el recurso de rectificación.

Si el servidor público suspendido no resultare responsable, será restituido en el goce de sus derechos laborales y se le cubrirán las percepciones que debió haber recibido durante el tiempo de su suspensión.

Reglas para la aplicación de sanciones

El Procurador General de la República, los Subprocuradores, el Visitador General, los Delegados los Directores y los titulares de las unidades administrativas están facultados para sancionar con amonestación pública o privada, que se integrará al expediente o a la hoja de servicios o con suspensión hasta por 15 días, cuando a su juicio la falta cometida no amerite remoción del infractor. Cabe distinguir que la ley orgánica que se comenta, contempla ciertas sanciones que pueden ser aplicadas por las autoridades administrativas mencionadas en el presente párrafo, como complemento a aquellas que consigna la ley de la materia y que solamente pueden ser aplicadas, en estos casos, por el Procurador General o por el titular de la Contraloría Interna de esta dependencia. En cualquier sentido, las sanciones se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra;
- La necesidad de suprimir prácticas que vulneren el funcionamiento de la institución;
- La reincidencia del responsable;
- El nivel jerárquico, el grado académico y la antigüedad en el servicio;
- Los antecedentes y condiciones del infractor;
- Las circunstancias y los medios de ejecución.

Recursos

En contra de las resoluciones por las que se imponga alguna sanción a los servidores públicos sujetos a este procedimiento especial, se podrá interponer recurso de rectificación ante Consejo de Profesionalización del Ministerio Público Federal, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. En el escrito correspondiente se deberán expresar los agravios y se aportarán las pruebas que se estimen pertinentes. El recurso de rectificación deberá ser resuelto dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. Las resoluciones se agregarán al expediente o a la hoja de servicios correspondiente.

En relación a lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en su artículo 69, segundo párrafo señala:

“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 General de la República, 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, adscritos a dicho órgano, según el turno que

determine el titular del propio órgano interno de control o el titular del área de responsabilidades del mismo...”.

3.3. Redacción actual del artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 17.- “ 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”.

3.3.1. Problemática.

Esta se presenta en la actualidad en los diferentes Órganos Internos de Control, como una práctica normal, siendo el caso que se presta a la corrupción que irónicamente deben prevenir y combatir dichas autoridades, toda vez que al investigar, substanciar el procedimiento y aplicar las sanciones correspondientes sobre irregularidades cometidas por empleados públicos adscritos a los referidos Órganos Fiscalizadores los mismos titulares favorecen en la mayoría de los casos, en cualquiera de las etapas antes citadas a estos, por diferentes causas, o bien se a dado el caso de que si el servidor público perteneció a otra administración o no es de su agrado se le sanciona excesivamente al emitir una resolución.

Ahora bien, algunos Órganos Internos de Control, para que se vea transparencia en esta práctica de corrupción, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (que señala “Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor

interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes”); hacen del conocimiento a la Secretaría de la Función Pública las irregularidades cometidas por Servidores Públicos adscritos a dichos Órganos Fiscalizadores, y en la mayoría de los casos la citada dependencia instruye al Órgano Interno de Control para que este conozca y resuelva lo conducente y excepcionalmente atrae asuntos que se han politizado y/o buscan una salida rápida.

Lo anterior, podría contravenir algunas fracciones del artículo 8° de la Ley de la materia que señalan:

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;...”. Que es por este motivo que invocan el artículo 18 de la Ley, para justificar su actuar.

El anterior párrafo, no es congruente con las funciones de la Secretaría de la Función Pública, ya que como la máxima autoridad en materia de responsabilidad administrativa pueden intervenir como autoridades competentes en los procedimientos

disciplinarios que se instauren en contra de los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República.

No hay ningún impedimento legal que ésta reciba la queja o denuncia realice las investigaciones procedentes, desahogue la audiencia contemplada en el artículo 21 fracción I de la ley y elabore la resolución en la que proponga la sanción que a su juicio proceda, por lo tanto la Secretaría de la Función Pública, está facultada para imponer a los servidores públicos infractores las sanciones administrativas que contempla la ley de la materia a excepción de la destitución de los trabajadores de base.

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

3.4. Importancia de incluir a los servidores públicos de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República en el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para contar con instituciones transparentes y eficientes, en las que confíe la sociedad, es necesario atacar las irregularidades institucionales y legales que afectan la funcionalidad y tergiversan el espíritu original y de buena fe con que fueron creadas dichas Instituciones. Irregularidades que se prestan a la corrupción que a su vez ha fomentado el crecimiento desenfrenado de la delincuencia, es por ello que se presenta este trabajo de tesis, en base a la experiencia que he tenido a bien vivir, como servidor público adscrito a

diversos Órganos Internos de Control. Dicha propuesta es una más de las que hacen falta para combatir ese cáncer que ha afectado gravemente a las instituciones públicas nombrado “corrupción”.

Bien, el artículo 17 actual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala: “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”.

La propuesta queda en los siguientes términos:

Artículo 17. “La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos, a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades y demás personal adscrito a los Órganos Internos de Control, 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”.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se sostiene la tesis de la reforma al artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de que sería en beneficio de la Administración Pública, para contar con verdaderos Órgano Interno de Control que sean más imparciales, eficientes y transparentes en sus funciones a favor de las instituciones y no obedecer a intereses particulares.

SEGUNDA.- En la practica es muy común ver favoritismos a ciertos servidores públicos, desde alto nivel (Secretarios de Estado) hasta mandos medios (Directores de Área), esto es por que se trata de proteger en ocasiones a miembros de grupos políticos y/o ha los que se les deben favores, e inclusive para obtener alguna cantidad de dinero u otro beneficio a favor de él o su familia, siendo esta una práctica de antaño que a dañado a las instituciones gubernamentales y beneficiado a servidores y a ex servidores públicos deficientes y corruptos.

Por lo anterior, es importante resaltar que la Secretaría de la Función Pública y las contralorías internas juegan un papel muy importante en el combate a la corrupción, por tal razón quien debe empezar a erradicar estas practicas son precisamente estos órganos fiscalizadores haciendo valer la imparcialidad y transparencia que deben prevalecer en la administración de justicia, por ello la inquietud de proponer el presente tema de tesis.

TERCERA.- Para concluir es indispensable resaltar que es necesario se profesionalicen a todos los servidores públicos en sus actividades, y que cada uno de éstos sea colocado estratégicamente en las áreas que se relacionen con su profesión, asimismo

hacer conciencia desde las instituciones educativas en donde nos formamos en todos niveles del gran daño que se hace a la sociedad al fomentar la practica de la corrupción, que considero es mas grave, toda vez que realmente a sido un factor importante que a influido en el crecimiento de la delincuencia que día a día es incontrolable e impune, tristemente en estos tiempos los gobernantes se preocupan mas por las elecciones e intereses particulares y/o partidistas y no hacen por encontrar soluciones para atacar frontalmente estos males que debilitan el estado de derecho y justicia que deben prevalecer en un gran país como el nuestro MÉXICO.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ARROYO HERRERA JUAN FRANCISCO. Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México, 1995.
- 2.- BURGÓA URIGUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, 6ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
- 3.- DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Editorial INAP, México, 1992.
- 4.- DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO. El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998
- 5.- ECO HUMBERTO, Cómo se Hace Una Tesis, Editorial Gedisa, S.A., España 2005.
- 6.- GALINDO CAMACHO MIGUEL. Derecho Administrativo (Tomo 1), 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
- 7.- HERNÁNDEZ RUÍZ JORGE. Panorama de Derecho Mexicano (Derecho Administrativo), Editorial Mc Graw Hill (Serie Jurídica UNAM), México, 1997.
- 8.- HERRERA PÉREZ AGUSTÍN. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa S.A., México, 2001.
- 9.- HERRERA PÉREZ AGUSTÍN. Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001
- 10.- JUÁREZ MEJÍA GODOLFINO HUMBERTO. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, México, 2002.
- 11.- LÓPEZ BETANCOURT EDUARDO. Delitos en Particular (Tomo II) , 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 12.- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI VICTOR M. Código Ético de Conductas de los Servidores Públicos, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 1994.
- 13.- MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO SERGIO. Responsabilidades legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 14.- OLEA FRANCO PEDRO. Manual de Técnicas de Investigación Documental para la Enseñanza Media, 19ª Edición, Editorial Esfinge, México, 1990.
- 15.- OLIVERO TORZO JORGE. Manual de Derecho Administrativo, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 16.- SERRA ROJAS ANDRÉS. Derecho Administrativo, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 4.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 5.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 6.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 7.- Código Fiscal de la Federación
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública).

OTRAS FUENTES

- 1.- DE PINA RAFAEL. Diccionario de Derecho, 14ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
- 2.- Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.
- 3.- Control Gubernamental. Secretaria de la Contraloría del Estado de México, Revista núm. 2, 1994
- 4.- Guía para la Elaboración de Informes e Integración de Expedientes de los Casos con Presunta Responsabilidad de Servidores Públicos, SECODAM, 1999.
- 5.- Proyecto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presentada por el Diputado Armando Salinas Torre, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión del jueves 5 de abril de 2001.
- 6.- Criterios del Tribunal Colegiado y las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.
- 7.- Tesis y Jurisprudencia.