



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO
10 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**

T E S I S

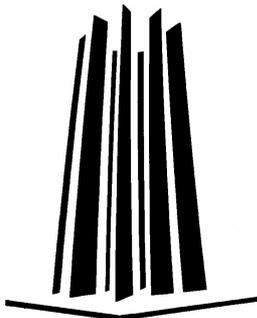
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MARIO ABRAHAM AMAYA SÁNCHEZ

ASESOR: MIRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA



SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis **PADRES**, que gracias su Esfuerzo, Amor y Enseñanzas han logrado que me encuentre en esta etapa de mi vida, gracias por ser como son y por haberme guiado hasta este punto, sin Ustedes no se si lo hubiera logrado.

A mis **HERMANOS**, Gloria, Javier y José, por todo el apoyo que me han brindado en muchos aspectos de mi vida y por el gran cariño que me han demostrado, este logro es de Ustedes y para Ustedes.

A mis **PADRINOS**, en donde quiera que estén gracias por haberme enseñado que con trabajo, humildad y cariño podemos lograr muchas cosas si no las proponemos.

A la **UNAM** muy en especial a la ahora **FES ARAGÓN**, y a todo su cuerpo docente por haberme dado el privilegio y honor de ser parte de la gran familia Universitaria, y por haberme dado mi formación académica, de lo cual estaré orgulloso toda mi vida.

A mi asesora, la **Maestra Janette Yolanda Mendoza Gándara**, por haberme proporcionado parte de su valioso tiempo, por haberme transmitido sus conocimientos y por la paciencia que en todo momento mostró, lo que sin duda es invaluable para la conclusión del presente trabajo.

A todos aquellos **PROFESIONISTAS** en Derecho que he tenido el honor de conocer en mi poca experiencia laboral y que me han transmitido sus conocimientos lo cual es parte trascendental de mi formación profesional.

A mis **COMPAÑEROS** de la Universidad, por todo lo que compartimos y seguimos compartiendo dentro y fuera de las instalaciones de la Escuela.

A mis **AMIGOS** de toda la vida, gracias por todo lo que directa e indirectamente me han enseñado y por todos los momentos buenos y malos que hemos compartido, este logro también va dedicado para Ustedes.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	I
----------------------------	---

CAPÍTULO I

El Servidor Público y la Función Pública. (Conceptos Preliminares)

1.1	La Administración Pública en México.	1
1.1.1	La Administración Pública Centralizada.	6
1.1.2	La Administración Pública Paraestatal.	12
1.2	La Función Pública.	23
1.3	Concepto de Servidor Público.	26
1.3.1	Diferentes Regímenes Jurídicos.	29
1.3.1.1	Derecho Disciplinario.	33
1.3.1.2	Derecho Laboral Burocrático.	39
1.3.2	Responsabilidad Administrativa.	41
1.3.2.1	Concepto de Responsabilidad Administrativa.	45
1.3.2.2	Sujetos de Responsabilidad Administrativa.	47

CAPÍTULO II

Las Quejas y Denuncias en Contra de los Servidores Públicos Federales (Marco Jurídico)

2.1	Antecedentes Legales.	50
2.1.1	La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.	51
2.1.2	La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de fecha 30 de diciembre de 1982 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año.	55
2.2	Marco Jurídico Vigente.	60
2.2.1	Titulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	60
2.2.2	La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	63
2.3	La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	67
2.4	Autoridades Competentes para conocer de las Quejas y Denuncias presentadas por los particulares en la Administración Pública Federal. ...	69
2.4.1	La Secretaría de la Función Pública.	70
2.4.2	Las Contralorías Internas.	73
2.4.3	Las Unidades de Quejas y Denuncias.	76

CAPÍTULO III

El Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

3.1	La recepción de las Quejas y Denuncias.	80
3.2	Admisión de la Queja y Denuncia.	83
3.3	Investigación de la Queja y Denuncia.	86
3.4	El procedimiento de investigación previsto en los “Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana” emitidos por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) hoy Secretaría de la Función Pública.	89

CAPÍTULO IV

Propuesta de Modificación al Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

4.1.	La Ley Federal del Procedimiento Administrativo como legislación aplicable supletoriamente al procedimiento de Quejas y Denuncias en contra de los Servidores Públicos Federales.	103
4.2.	Procedencia de la Modificación.	109
4.1.1	Análisis al párrafo tercero del Ley Federal del Procedimiento Administrativo.	109
4.2.1.	Las actuaciones de los Órganos Internos de Control como Actos Administrativos.	131
4.3	El Procedimiento Administrativo previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.	143
4.4	Análisis comparativo entre los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.	149
4.5	Texto del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con la reforma propuesta.	159
4.6	La improcedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y por ende del juicio de nulidad, en contra de los acuerdos que pongan fin al procedimiento de quejas y denuncias.	160
	CONCLUSIONES.	170
	BIBLIOGRAFÍA.	173

INTRODUCCIÓN

El Objetivo primordial del presente trabajo de investigación, es el exponer una de las problemáticas que se presentan en nuestro sistema jurídico mexicano, en específico, la carencia de una legislación que regule el procedimiento de quejas y denuncias en contra de los servidores públicos federales, problemática que enfrentan tanto las autoridades que tienen la facultad de conocer de ellas, la misma ciudadanía en la que se crea incertidumbre al desconocer los mecanismos que tiene a su alcance para evidenciar a algún servidor público cuando éste no se apega a sus funciones, y el propio servidor público que es sujeto a un procedimiento de ésta índole al desconocer la forma en que se lleva a cabo la investigación en su contra, lo que cobra relevancia cuando ésta tiene como resultado el fincamiento del procedimiento de responsabilidades.

Se pretende hacer un estudio de una parte del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores, mismo que en la actualidad encuentra su regulación en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento al que se propone sea modificado en su artículo 10 en específico, ya que es dicho dispositivo el que da la pauta para la interposición de quejas o denuncias de los ciudadanos en contra de los servidores públicos federales, adoleciendo de un procedimiento en el que se establezca la forma en que deben ser atendidas.

Así, la presente investigación comienza con una breve referencia a la Administración Pública Federal en México, desde su punto de vista centralizado y paraestatal, para arribar a lo que en nuestro sistema se conoce como función pública, concepto que se encuentra íntimamente ligado con la figura del servidor público, la cual es de vital importancia en la presente investigación ya que es en ellos en los que recaen las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía, en otras palabras son la parte medular del mencionado sistema, por lo cual se tratará de proporcionar un panorama

especifico de lo que tanto las leyes como los estudiosos de la materia entienden por servidor público, siendo importante precisar desde este momento que se hará referencia concreta a los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, al encontrarse en dicho poder la mayor parte de servidores públicos que conforman la Administración Pública Federal.

De la misma forma se hará una breve referencia a los diversos regímenes jurídicos en los que se encuentra inmerso el servidor público, ya que existen diversas legislaciones que rigen tanto sus derechos como sus obligaciones, siendo la parte que nos interesa en la presente investigación lo relativo a la Responsabilidad Administrativa a la que se encuentran sujetos, en donde se analizara lo que configura dicha responsabilidad mencionando quienes son sujetos de la misma.

Posteriormente, se analizaran los antecedentes legales inmediatos al actual sistema de quejas y denuncia en contra de los servidores públicos mencionando en este apartado únicamente a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979 y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 30 de diciembre de 1982, al ser dichos ordenamientos en donde se dan las primeras muestras de regulación.

En este orden, se hará referencia al marco jurídico vigente, desde las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta lo regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para así arribar a las Autoridades competentes para conocer de las quejas y denuncias.

Se analizarán las disposiciones en las que se encuentran reglamentadas las quejas y denuncias con la finalidad de evidenciar la escasa regulación que existe al respecto, estudiándose los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana” emitidos por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo

Administrativo (SECODAM) hoy Secretaría de la Función Pública, al ser dichos lineamientos el instrumento con el que cuentan las autoridades competentes para dar atención a las quejas y denuncias.

Por último se tratará de justificar la procedencia de la modificación propuesta, analizando el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo relativo a todas aquellas figuras reguladas en la misma que tienen aplicación en los procedimientos de quejas y denuncias, analizando tanto sus disposiciones como lo establecido en los lineamientos citados en el párrafo anterior, puntualizando de manera muy específica la improcedencia de la figura del recurso de revisión prevista en el mencionado ordenamiento jurídico, en contra de las determinaciones que tomen las autoridades concededoras de las quejas y denuncias

En general, este es el panorama que se pretenderá arribar en el presente trabajo de investigación, cuya estructura se pretendió formular en un orden lógico de lo general a lo particular para que el lector comprenda de una manera general la propuesta que se plantea.

CAPÍTULO I EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA. (CONCEPTOS PRELIMINARES)

1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La Administración Pública en México, parte de la división de poderes o como diversos autores le llaman una división de funciones, tales como la Función Legislativa (Poder Legislativo), Función Judicial (Poder Judicial) y Función Ejecutiva (Poder Ejecutivo), encontrándose esta división en los tres niveles de gobierno que existen en la República, es decir, Federal, Estatal y Municipal, por medio de los cuales el Estado pretende cumplir con diversas tareas a efecto de atender las necesidades propias de la sociedad.

En este sentido, nos ocuparemos en el desarrollo del presente capítulo de una manera general de la función que se desarrolla en el Poder Ejecutivo Federal, siendo en donde se concentra lo que en México se conoce como la Administración Pública, a través de la cual el Estado en ejercicio de su función administrativa realiza para la consecución de sus fines, por lo que al ser un tema tan extenso y que por si mismo sería objeto de un arduo trabajo de investigación se procurará indicar los aspectos mas importantes de la misma, al no ser el objetivo central del presente trabajo de investigación.

Así, empezaremos por mencionar que es lo que se entiende por Administración, para lo que es necesario citar el significado del diccionario de la Real Academia Española en donde se estipula: *“1. Como la acción y efecto de administrar, 2. Casa u Oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo o 3. Equipo de Gobierno que actúa bajo un presidente”*, conforme a lo anterior se hace imperioso citar la definición del término Administrar, definiéndose según la obra en cita como *“1. Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas*

que lo habitan. 2. Dirigir una institución. 3. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes. 4. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad. 5. Suministrar, proporcionar o distribuir algo.”

En este sentido, se aprecia que el término administrar de manera cardinal se refiere a una organización, la cual mediante el apoyo de diversos factores busca ordenar ciertas actividades para la consecución de un fin; en el Estado Mexicano, dicha obligación recae en uno de los poderes antes citados, en el Ejecutivo en donde radica esencialmente el ejercicio de la Administración Pública.

Diversos estudiosos del Derecho Administrativo han definido conforme a su criterio lo que se entiende por Administración Pública, para lo cual me permito citar a los siguientes:

Para el doctor Miguel Acosta Romero, la Administración Pública *“es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”*¹

Para el maestro Gabino Fraga la Administración Pública, debe entenderse, *“...desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus*

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo Séptima Edición, Porrúa, México 2004, Pág. 263.

relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”²

Por su parte para el Dr. Eduardo Castrejón García, considera como Administración Pública *“el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir el bien común, en un determinado tiempo y lugar.”³*

Conforme a las anteriores definiciones podemos entender por Administración Pública como el complejo de órganos de Estado que son creados a fin de desarrollar tareas específicas tendientes a satisfacer el bien de la colectividad, estos Órganos se agrupan en los tres poderes por los que esta conformado el Estado, es decir, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos, que se traducen en la satisfacción de los intereses generales.

En este sentido, cabe recordar que las bases constitucionales de dicha división de poderes se encuentra establecida en el artículo 49 de nuestra Carta Magna en donde el constituyente estableció que *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”*, siendo materia del presente estudio la función administrativa que realiza uno de esos poderes, el Ejecutivo, el cual tiene su propia estructura, de acuerdo con las necesidades que le plantea su integración y funcionamiento.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el fundamento jurídico inicial de lo que en México es la Administración Pública Federal,

² FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésimo Tercera Edición, Porrúa, México 1999, Pág. 119.

³ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Tomo I, Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2002, Pág. 55.

en su artículo 90, mismo que se encuentra inmerso en el Título Tercero Capítulo III, que se denomina “del Poder Ejecutivo”, y que es del tenor siguiente:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Conforme a lo anterior, se advierte que efectivamente el poder en el que recae la tarea específica de la Administración Pública es el Ejecutivo, señalándose en el artículo Constitucional antes citado que dicha administración será centralizada y paraestatal y que será organizada por una Ley Orgánica que para tal efecto expida el Congreso de la Unión.

Ahora bien, diversos tratadistas coinciden que esta organización depende necesariamente de la utilización de diferentes elementos, (materiales, humanos, patrimoniales, etc.) que conforme a los fines que se planteen en la Administración Pública serán establecidos en un sistema de competencias y atribuciones con la finalidad de que exista una coordinación entre los diferentes órganos que se conformen, para delimitar su campo de acción y así evitar que interfieran entre sí, siendo importante resaltar que para ello se requiere de personas con habilidades y preparación en su actividad ya que en el desarrollo de la misma existe una responsabilidad ante el propio órgano de estado y aún frente a terceros que puedan verse afectados por los actos que se emitan.

En este sentido, la Ley que delimita dichas competencias y atribuciones, que fue creada por el mandato Constitucional antes señalado es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en su artículo primero se dispone que:

“Artículo 1.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la Republica, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Publica Paraestatal.”

La Ley de la materia dispone que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, señalando de la misma forma los Órganos que van a configurar cada una de ellas; con lo que se observa que es dicha disposición la en la que se encuentra la base de la organización administrativa en México, estatuyéndose a lo largo de la Ley una serie de elementos que estructuran un sistema de atribuciones y competencias delimitando de esa forma el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, de cada uno de las partes integrantes de la Administración, a efecto de que con el desarrollo de las actividades de cada una de ellas, se llegue a la satisfacción de las necesidades colectivas, siendo éste el espíritu de su creación.

En este sentido, en el presente trabajo de investigación, se analizara de manera genérica, como ya quedó apuntado, las formas en las que la propia ley estructura la Administración Pública Federal, es decir, la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, entrando de la misma forma al estudio de una forma de organización que se puede presentar en cualquiera de las dos vertientes señaladas, conforme a lo señalado por diversos tratadistas, es decir, la desconcentración, señalando sus características propias.

1.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Partiendo de los fundamentos legales señalados en el punto anterior, podemos observar que conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción II, del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal, es la Administración Pública Centralizada, misma que, conforme al numeral citado de la ley de la materia, se compone de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Conforme a lo anterior el maestro Gabino Fraga establece que: *“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública”*⁴

La anterior definición nos brinda un panorama doctrinal de lo que se establece en el artículo 1, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, la administración pública centralizada se presenta cuando existe una serie de órganos que son creados a efecto de cubrir necesidades específicas de la sociedad, que se encuentran bajo un orden determinado, estructurándose en varios niveles, teniendo como punto de decisión y mando un centro del cual dependen jerárquicamente, siendo en nuestro sistema dicho centro, el Titular del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, o como el Doctor Gabino Fraga lo menciona el *“El jefe supremo de la Administración Pública”*

En este sentido, el Doctor Miguel Acosta Romero señala que: *“... la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden*

⁴ FRAGA, Gabino, *Op. Cit.*, Pág. 165.

*jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.*⁵

Como se puede observar, la característica principal de la centralización administrativa radica en un órgano situado jerárquicamente por encima de los demás órganos de los que se compone, pero en la que existe una división de trabajo, tareas específicas y responsabilidades, lo cual se va a determinar de manera general por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de manera mas específica en los Reglamentos Interiores de las dependencias que la conformen, distribuyéndose competencias y atribuciones acordes con los objetivos de cada una de ellas.

En nuestra legislación el órgano superior lo constituye lo que se denomina como Presidencia de la República, cuyo titular se denomina como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cual se depositan las facultades señaladas en el diverso artículo 89 de la nuestra carta magna, encontrándose en el nivel más alto de la jerarquía administrativa.

Así, la Presidencia de la República se encuentra integrada por una serie de unidades administrativas que auxilian directa o indirectamente al titular del Ejecutivo, mismas que tienen una estructura y organización la cual se ha ido integrando por Acuerdos del Presidente conforme a sus necesidades al no existir disposición legal o administrativa que la establezca.

Por otro lado, el Titular del Ejecutivo para el ejercicio de la función administrativa cuenta con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mismos que no se encuentran inmersos en el órgano denominado Presidencia de la República, sino que se trata de órganos que son auxiliares o colaboradores inmediatos que actúan por acuerdo del Presidente y que como ya se señaló dependen jerárquicamente de él.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.*, Pág. 273.

En este sentido, las secretarías de estado reconocidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son las que se enlistan en el artículo 26, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería jurídica del Ejecutivo Federal.”

En este sentido, estos órganos tienen estructuras propias, mismas que se delimitan en los reglamentos interiores que para tal efecto son expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la su facultad Constitucional, tal como se menciona en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo necesaria la vida de estas Secretarías en toda organización estatal, ya que las actividades inherentes a la función administrativa deben ser realizadas por las personas necesarias y capacitadas que integran estos Órganos, ya que las mismas se mantienen en una relación de coordinación.

En este sentido en el artículo 10 de la Ley de la materia, se establece que todas y cada una las Secretarías se encuentran en el mismo nivel por lo que no existe dependencia unas con otras, sino que dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, aunado a que internamente cuentan con una estructura de manera general establece el artículo 14 de la misma Ley, en donde se estatuye que partirá de los titulares de cada una de ellas, (Secretario) Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, así como otros funcionarios que se establezcan en otras disposiciones legales; estructura que como se apuntó en párrafos precedentes se distribuye de manera mas especifica en los reglamentos internos atendiendo a las necesidades y actividades propias de cada dependencia; y aún con mayor detalle en los manuales de organización que cada titular de las dependencias o entidades expide como instrumentos de apoyo administrativo interno.

En este sentido el Doctor Alfonso Nava Negrete, señala que la Secretaría de Estado *“Es el órgano auxiliar más importante del Presidente de la República, que se constituye por un grupo de atribuciones que otorga la LOAPF en términos del artículo 90 de la Constitución. Auxilia directamente al presidente en el cumplimiento de su papel de jefe de la administración pública federal.”*⁶

En este orden, otro de los órganos que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconoce como parte integrante de la Administración Pública centralizada son los departamentos administrativos, siendo preciso mencionar que en México dejaron de existir a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993 que tuvo por objeto sustituir lo que se conocía como el Departamento del Distrito Federal, a lo que hoy en día se conoce como el Gobierno del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica esta prevista en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que *“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que*

⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1999, Pág. 148.

actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”, estableciéndose su estructura propia, en el diverso artículo 122 de nuestra Madre Ley.

Al igual que las secretarías de Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece de manera genérica la estructura de los Departamentos Administrativos, misma que en su artículo 15 señala que: *“Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe De Departamento, quien se auxiliara en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior.”*

No obstante que, como quedo señalado, en la actualidad no existe ningún Departamento Administrativo, sin embargo tanto en nuestra Carta Magna como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se sigue reglamentando la existencia de los mismos, situación para la que el Doctor Acosta Romero señala que *“... para actualizar el Derecho Administrativo, debería reformarse la Constitución y la LOAPF para suprimir las referencias al departamento administrativo, en los artículos 90 al 93, de la Constitución y en los pocos de la LOAPF que hablan de este concepto, con motivo de que el proceso modernizador debe adaptarse a la realidad, y también debiera suprimirse de los programas de Derecho Administrativo de las Escuelas de Derecho por su obsolescencia con el fin de actualizar esta materia.”*

Por último es de señalar que en la actualidad, el Distrito Federal se rige internamente por su Estatuto de Gobierno, contando con Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Por Último, nos referiremos de manera breve a otra de las dependencias que forman parte de la Administración Pública Federal centralizada, es decir, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, misma que estará a cargo de un Consejero que será nombrado y removido por el Presidente de la República por lo que depende directamente de el; y que encuentra su fundamento Constitucional en lo dispuesto en el artículo 102, apartado A, sexto párrafo que refiere que: *“La función de Consejero Jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la Ley”*

En este sentido, encontramos que su regulación se encuentra comprendida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1, segundo párrafo; 2, fracción III; 4; 26; 43, y 43-bis; contando de la misma forma con un Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 17 de noviembre de 2005, siendo precisamente en este ordenamiento en donde se describe la estructura interna y organización, así como las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las particularidades que podemos mencionar de la mencionada Consejería son que no brinda servicios al público ni tiene contacto directo con los gobernados y sus determinaciones, dictámenes y opiniones no tienen el carácter de actos de autoridad para los efectos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o de la Ley de Amparo; por otra parte en atención a su naturaleza jurídica, es una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal que actúa con base en la demanda externa de servicios de asesoría y de representación jurídica que le plantea el Presidente de la República, así como las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

1.1.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Al igual que en el punto anterior, se hará una breve referencia de las partes que componen a la Administración Pública Paraestatal, tomando como base lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que cómo se señaló en párrafos precedentes no es el objetivo de esta investigación el analizar de manera específica cada uno de los elementos que integran la Administración Pública Federal, lo que por sí solo sería materia de un exhaustivo trabajo de investigación.

Partiendo de este punto, en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que para el efecto expida el congreso, como ya quedó señalado anteriormente, encontrando el fundamento legal de la administración pública paraestatal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 1, último párrafo, en donde se establece cuales serán sus componentes aludiendo a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria, a las instituciones nacionales de crédito, a las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

“El concepto ‘administración paraestatal’, nos da la idea de una administración paralela a la existente ya que el termino paraestatal significa ‘al lado de’, es decir, que aunque se trate de una organización de la administración pública, no esta integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos que el artículo 3º de la Ley Orgánica denomina entidades, a diferencia de las dependencias, que integran la organización centralizada.”⁷

⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Quinta Edición, Porrúa, México 2002, Pág. 145.

Así, encontramos que la estructuración y régimen propio de los organismos que van a formar parte de la Administración Paraestatal, se va a encontrar de manera específica en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, misma que por disposición de su artículo 1, es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal

En este sentido, haremos alusión en primer término a los organismos descentralizados, partiendo de la base legal que para ello se encuentra en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se señala que: *“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.*

Ahora bien, siguiendo con la base legal de los organismos descentralizados tenemos que su objeto se encuentra establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, mismo que señala que:

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio publico o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

Por su parte en el artículo 15 de la propia Ley, se establecen los elementos que se deberán considerar para la creación de los organismos descentralizados en los términos siguientes:

“En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a este;

VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetaran las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el registro público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.”

De las anteriores citas, en donde se considera que se encuentra la base legal de los organismos en estudio, tenemos que la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización, por ello, esta forma de organización administrativa tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos especializados para atender necesidades específicas, que requieren de atención específica.

En este sentido, el Doctor Acosta Romero señala como principales características de los organismos descentralizados las siguientes:

- “1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen Fiscal.”⁸

Así, se considera pertinente hacer referencia en este punto a los organismos desconcentrados, en razón de que en ocasiones se confunden ambos términos utilizándose de manera indistinta para hacer mención a los organismos descentralizados y viceversa.

Cómo ya vimos, existe en la Administración Pública Federal la forma de organización centralizada, la cual parte de un eje o centro del cual van a depender jerárquicamente todas las dependencias u organismos que formen parte de ella, encontrándose las facultades de mando y decisión en los órganos superiores; en este sentido tenemos que la desconcentración se va a presentar cuando sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, se dota a los órganos inferiores de facultades de toma de decisiones en los asuntos, con cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad al quehacer administrativo.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.*, Págs. 501 y 502

Conforme a lo anterior, la desconcentración *“Consiste en un a forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad así como tener el manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.”*⁹

En este sentido tenemos Organización desconcentrada cuando:

- a) Existe transferencia permanente de facultades de decisión y mando a órganos inferiores.
- b) Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa.
- c) El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- d) Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relaciones de jerarquía respecto de las unidades del órgano central.
- e) El órgano carece de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Conforme a lo anterior, podemos precisar que la descentralización consiste en quitar de un centro, para asignar a otro, las funciones y actividades que se le atribuyen a un organismo; en tanto que la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esas funciones a un órgano de menor jerarquía, pero que pertenece al mismo organismo, es decir, descentralizar implica la creación de un nuevo centro de operación, al cual se le asignan las facultades que fueron sacadas de un centro anterior; desconcentrar, por su parte, implica evitar la concentración de facultades, sin que necesariamente implique la creación de un nuevo centro de operación.

⁹ *Ibidem*, Pág. 468

Los Organismos Descentralizados con los que cuenta en la actualidad la Administración Pública Federal, se encuentran enunciados en la Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Pronósticos para la Asistencia Pública.
- De la Secretaría de Energía: La Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Pemex-Petroquímica, Pemex-Refinación y Petróleos Mexicanos.
- De la Secretaría de Economía: El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
- De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el Servicio Postal Mexicano.
- De la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: La Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Así de esta manera, la relación de Entidades Paraestatales antes mencionada, hace alusión a los organismos descentralizados de cada dependencia del Ejecutivo Federal, mismos que conforme a sus actividades se han convertido en Organismos especializados a fin de atender tareas específicas y necesidades particulares con las características anotadas.

En este orden, algunos ejemplos de organismos desconcentrados que podemos mencionar son los siguientes:

De la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, La Comisión Nacional del Agua (CNA) Quien Administra y custodia las aguas nacionales, así como los bienes que se vinculan a éstas; vigila el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y provee lo necesario para la preservación de su calidad y cantidad para lograr su uso integral sustentable.

De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: La Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF). En donde contiene información financiera, estadística, publicaciones, normativa e intermediarios relacionados con los sectores asegurador y afianzador.

De la Secretaría de la Función Pública: La Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), mismo que coadyuva, con el Gobierno Federal en la administración, preservación y protección de su patrimonio inmobiliario y en la racionalización del gasto público.

De la Secretaría de Gobernación: El Instituto Nacional de Migración (INM) que tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, así como coordinarse con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

De la misma forma, existen diversos Organismos Desconcentrados de las Dependencias del Ejecutivo Federal, que como ya se anotó, se les dota de cierto poder de decisión pero que dependen jerárquicamente del Titular de la Dependencia de la que fueron desconcentrados, haciéndose alusión a los anteriores únicamente a guisa de ejemplo.

Una vez analizado lo correspondiente a los organismos descentralizados, haremos alusión a las empresas de participación estatal, mismas que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, conforme a lo establecido por el tercer párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como ya quedó anotado, estableciéndose en el artículo 46 de la misma Ley cuales serán dichas empresas, mismo que es del tenor siguiente

“Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o

C) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Las empresas de participación estatal, se originan de la necesidad que tiene el Estado de auxiliarse de particulares con el fin de atender necesidades específicas que requieren de atención especializada, es decir, el Estado se asocia con los particulares a fin de intervenir en una actividad en concreto en la que carece de estructura, y personal con el conocimiento necesario para atender dicha actividad.

En este sentido, si bien este tipo de empresas se crean de conforme a las disposiciones de derecho privado, su naturaleza de empresa pública hace aplicables

todas las disposiciones de derecho publico que sean observables, siendo precisamente la Ley Federal de Entidades Paraestatales la que va a regular la organización, administración y vigilancia conforme a lo establecido en el artículo 31 de la propia Ley.

Por último es de señalarse que dichas empresas contarán con un Órgano de Gobierno a cargo de un Consejo de Administración, cuyos integrantes, que representan la participación de la administración pública, son designados por el jefe del ejecutivo, a través de la Secretaría a cuyo sector se encuentran adscritos y deberán reunirse cuando menos cuatro veces al año. Será presidido por el titular de la Dependencia Coordinadora del Sector o por la persona que designe el ejecutivo.

Así, las facultades del mencionado consejo, deberán delimitarse en los estatutos de cada una de ellas, mismas que deberán ser acorde con lo establecido en el artículo 58 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, mientras por su parte las facultades y obligaciones de los Directores Generales o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria estarán comprendidas, además de las establecidas en el estatuto, en el artículo 59 de la misma Ley.

Algunas de las empresas de participación estatal que podemos mencionar acorde con la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, son las siguientes

- Nacional Financiera, S.A.
- Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Colegio de México, S.C.
- Diconsa, S.A. de C.V.
- Liconsa, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

- Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- El Colegio de Michoacán, A.C.

Por otro lado y como otro Órgano integrante de la Administración Pública Paraestatal, se encuentran los fideicomisos públicos, instituciones que son reguladas por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que es del tenor siguiente:

“Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.”

De lo anterior podemos desprender las características que da nuestra legislación a los fideicomisos públicos, mismas que consisten en:

- a) Que los establezca la Administración Pública Federal, con autorización del Presidente de la República.
- b) Que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias de desarrollo.
- c) Que su estructura sea análoga a la de las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En este sentido, “El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público, o del dominio privado de la Federación,

entidad o municipio o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público”¹⁰

Estos fideicomisos encuentran su regulación de la misma manera en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en el capítulo IV denominado “De los Fideicomisos Públicos”, del artículo 40 al 45, encontrándose sus facultades y funciones de acuerdo a las disposiciones que para todas las Entidades establece el capítulo V, denominado “del Desarrollo y Operación”, y de la misma forma están sujetos al control y evaluación que establece el capítulo VI, denominado de esa forma.

Cómo Órganos esenciales de los Fideicomisos Públicos podemos señalar, el Órgano de Gobierno o Comité Técnico, el Órgano de Dirección y el Órgano de Control y Evaluación, que en tanto en los fideicomisos públicos como en las demás entidades paraestatales, quien tiene encomendada esta función de manera externa es la actual Secretaría de la Función Pública, y de manera interna los comisarios públicos que designa la mencionada dependencia.

Así y siguiendo con la consulta de la Relación de Entidades Paraestatales, podemos mencionar entre algunos de los fideicomisos públicos que en la actualidad existen en nuestro país los siguientes:

- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
- Fideicomiso de Fomento Minero.
- Fideicomiso para la Cineteca Nacional.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.*, Pág. 562

1.2 LA FUNCIÓN PÚBLICA

La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, tradicionalmente ha sido denominada “función pública”, lo cual es considerado incorrecto por algunos autores, argumentando que este concepto comprende el ejercicio del poder público, no la situación jurídica de los trabajadores del Estado.

Así, manifiestan que con el término función se debe identificar la forma en que se manifiesta un ente, la expresión de su existencia, que puede adquirir diferentes matices. En particular, el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la “función pública” sólo puede ser la manifestación del ente estatal.

El concepto función pública “comprende la manifestación externa del poder del Estado, no su estructuración interna, ni la situación jurídica de sus partes, y menos el conjunto de funcionarios; por lo tanto, cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública, lo que se estudia es un régimen jurídico de los servidores públicos, frente al Estado.”¹¹

En este sentido se considera que se ha originado una confusión a partir del hecho de que el ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de las personas físicas, puesto que, cuando tratamos la “función pública” nos referimos a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la ley le atribuye a los órganos, por lo que, necesariamente se hace referencia a los empleados del Estado y a las características jurídicas que presentan en el desarrollo de su actividad, pero ello no justifica que se confunda el régimen jurídico de los sujetos que ejercen la acción, con la acción misma.

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Op. Cit.*, Pág. 195.

En concordancia con lo anterior, a diferencia de la función legislativa y de la función jurisdiccional que se pueden considerar funciones públicas intermitentes, la función pública desde el punto de vista administrativo requiere de ejercicio permanente y constante; prueba de ello es que los órganos legislativos se reúnen sólo durante sus periodos de sesiones, y los órganos judiciales actúan dentro de ciertos horarios de determinados días de la semana en ejercicio de sus funciones, en tanto que las funciones administrativas se desempeñan permanente y constantemente, así las corporaciones policiales, por ejemplo, actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública las veinticuatro horas de los 365 o 366 días del año.

La función administrativa, como todas las funciones públicas tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos.

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes la ejerciten materialmente, como ocurriría si el Congreso determinara cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación, o como acontece cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra a su secretario general de acuerdos y demás funcionarios a que se refiere la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De cualquier forma, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, el contenido de ella necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe concretarse a la manifestación del poder estatal, aparte de las condiciones o características de los sujetos que la realizan.

Manifestado lo anterior, se hace imprescindible mencionar que en el presente trabajo se hará referencia breve a la situación jurídica de los trabajadores del Estado frente a este, no la función pública en sí, ya que no es el tema central del presente el analizar las teorías que surgen en cuanto a lo que se debe considerar como función pública, permitiéndome señalar que se hizo referencia a la función pública como a la actividad del estado a fin de proporcionar un panorama de los diferentes criterios que se han formado en esta materia, estando de acuerdo el que suscribe que se debe considerar a la función pública como la manifestación de la voluntad del Estado y no a las relaciones que existe entre este y sus trabajadores, por lo expuesto en párrafos precedentes.

Acorde con las anteriores distinciones, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define a la función pública como:

“La función administrativa, implica un contrato de naturaleza administrativa celebrado entre el particular que decide desempeñarse como servidor público. Es la relación jurídica Laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual no desvincula la función pública, con su objetivo, que es la idea de ‘servicio’ y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el ‘servicio civil’ británico.”¹²

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.

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Porrúa, S.A. de C.V., México 2005.

1.3 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no proporciona un concepto de servidor público, pero si menciona quienes van a tener ese carácter, siendo dicho dispositivo del tenor siguiente:

“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.”

En este sentido, y acorde con lo establecido en este dispositivo de nuestra Ley Suprema se desprende que serán servidores públicos los siguientes:

- a) Los representantes de elección popular, encontrándose entre ellos el Presidente de la República, los Senadores y Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal

- b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación, tales como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.
- c) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal tales como 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.
- d) Los integrantes del Instituto Federal Electoral, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.
- e) Los funcionarios y empleados públicos y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Así, el precepto constitucional que nos da las bases de lo que en el sistema jurídico Mexicano se debe entender como servidor público, para los efectos de las responsabilidades a que alude su Título Cuarto, no nos proporciona propiamente un concepto de servidor público, sino que solamente nos da un catalogo de las personas que por su investidura o por su relación con los Órganos del Estado pueden ser consideradas como servidores públicos, por se citan los conceptos que algunos tratadistas han proporcionado en sus obras.

Por un lado Sergio Monserrit Ortiz Soltero, señala en su libro las Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos que *“se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el Órgano Administrativo competente, ... 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.”*¹³

¹³ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Las Responsabilidades Legales de los Servidores de los Servidores Público, Tercera Edición, Porrúa, México 2004.

Por su parte, el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García en su cátedra impartida en el Diplomado intitulado “Marco Jurídico de las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, señala que es *“servidor público, aquella persona física que desempeña una función establecida claramente en la norma jurídica bajo o con la competencia que le otorga la misma y su actuación es en nombre y representación del Estado.”*

En estos términos, el mismo tratadista en el desarrollo de la mencionada cátedra señala como elementos del servidor público y que se desprenden del anterior concepto los siguientes:

- a) El nombramiento que se puede considerar como el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y en los que se establecen los requisitos señalados en el artículo 15 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, tales como Nombre, nacionalidad, estado civil y domicilio; La determinación precisa de los servicios que debe brindar; el carácter del nombramiento, es decir, si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y las demás prestaciones que deberá percibir el trabajador y el lugar en que prestará sus servicios.
- b) Que el cargo y las funciones se encuentran regulados dentro de la normatividad del órgano en el que presta sus servicios.
- c) Que, siempre en el desarrollo de sus funciones o encargo, actúa en nombre y representación del Estado.

En este orden de ideas, la doctrina distingue al funcionario del empleado; el primero viene a ser la persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del Estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones, actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión, de mando.

El Funcionario público es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social.

El empleado al servicio del Estado, en cambio, es la persona física que, mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con facultades o poderes de decisión o de mando, ni representar al órgano en que labora.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos preceptos se realiza esa diferenciación, el artículo 8o. distingue entre funcionario y empleado público, al imponer a ambos la obligación de respetar el derecho de petición, en tanto que los artículos 74, frac. V; 109, fracs. I, II y III; 110, 112, 113, 114, 127 y 134, hacen referencia, sin distinguos, al género de servidor público.

1.3.1 DIFERENTES REGÍMENES JURÍDICOS

Una vez que se ha puntualizado en sentido amplio lo que en el sistema jurídico mexicano se conoce como servidor público, se hace necesario establecer los regímenes jurídicos bajo los cuales desempeña su función, en donde se encuentran diversos criterios para clasificar la relación jurídica que existe entre el estado y sus trabajadores, siendo importante mencionar que se abordará de una manera general a fin de arribar a lo que se conoce como derecho disciplinario, haciendo hincapié que la parte medular del presente trabajo de investigación se centra en los servidores públicos de la Administración Pública Federal que prestan sus servicios en el Poder Ejecutivo a fin de delimitar lo que se pretende con el presente proyecto.

Aparentemente el régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra establecido en el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en el Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que a su vez es reglamentaria de ésta apartado, lo cual conforme a lo expuesto por diversos tratadistas en la materia es incorrecto, en razón de que la relación de muchos trabajadores son regulados por el apartado “A”, que en su fracción XXXI comprende a los trabajadores de empresas de participación estatal mayoritaria y de algunos organismos descentralizados, así como por la Ley Federal del Trabajo, motivo por el cual se considera que la denominación del apartado “B” mencionado y de su ley reglamentaria no es correcta, puesto que las empresas de participación estatal mayoritaria, los organismos descentralizados y los fideicomisos públicos forman parte de la Administración Pública Paraestatal, conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución, como ya vimos en puntos anteriores de este trabajo, considerándose en primera instancia una subdivisión del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado:

Así, tenemos a los trabajadores regulados por el apartado “A” del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo y a los trabajadores regulados por el apartado “B” de la misma constitución y por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, quedando excluidos de esta subdivisión a los trabajadores señalados por el artículo 8 del último ordenamiento citado, mismo que es del tenor siguiente:

“Artículo 8.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

En este sentido, se puede distinguir otra clasificación:

“Los empleados de confianza que sólo se encuentren regulados por la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que lo comprenda.

Los miembros del Ejército y Armada Nacionales cuya situación se prevé en la fracción XII del apartado “B” del artículo 123, con un régimen regulado por las Leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y Orgánica de la Armada de México.

Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en los términos de la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Los que ejercen funciones de seguridad pública, que están sujetos a sus propios reglamentos y excluidos del régimen general.

Los empleados sujetos a contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo a la legislación civil.

Los empleados de las entidades bancarias que sean parte de la Administración Pública Federal en los términos de la fracción XIII bis del apartado “B” del artículo 123 y su ley reglamentaria.”¹⁴

No obstante esta distinción entre las relaciones laborales que se regulan tanto en los apartados del precepto constitucional en cita, así como en lo establecido en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, puede afirmar que no necesariamente las personas que prestan sus servicios al Estado son trabajadores al servicio del mismo, dado que en la Administración Pública Federal existen numerosas personas que prestan sus servicios sin que sean trabajadores al servicio del Estado, pues este concepto está limitado a los trabajadores que se regulan en el apartado B constitucional y su ley reglamentaria, en tanto otros cuya relación laboral

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Quinta Edición, Porrúa, México 2005, Págs. 85 y 86.

se da principalmente en la Administración Pública Paraestatal como las empresas de participación estatal y los organismos públicos descentralizados, quienes pertenecen al régimen laboral del apartado A de dicha disposición como ya se había apuntado en párrafos precedentes.

De cualquier modo, los servidores públicos de la Administración Pública Centralizada o de la Paraestatal son trabajadores de la Administración Pública Federal aun cuando estén sujetos a diferentes regímenes jurídicos.

Conforme a lo anterior se aprecia, que efectivamente existe gran diversidad de regímenes jurídicos bajo los cuales el Estado pretende tutelar las relaciones que tiene con sus trabajadores, lo que se conoce como derecho laboral burocrático ; existiendo otro régimen bajo el cual, los servidores públicos de la Administración Pública Federal deben apegar el desarrollo de sus actividades, conocido tradicionalmente como Derecho Disciplinario en donde se atribuye la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado y sujetándolo a lo que muchos tratadistas ha denominado un código de conducta establecido en el actual artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el entonces artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así, dicha regulación tiene su fundamento legal en el Título Cuarto Constitucional denominado “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO”, teniendo como origen lo señalado en el artículo 108 de la Carta Magna, mismo que ya fue transcrito en párrafos precedentes, en donde se menciona quienes son sujetos de la responsabilidad a que alude dicho Título complementándose con lo establecido en el diverso artículo 113, en donde se señala primordialmente que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos cargos y comisiones.

En este sentido, *“El derecho disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo en lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el título cuarto de la Constitución, igualmente, resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece los procedimientos para la imposición de dichas sanciones.”*¹⁵

Una vez puntualizado lo anterior, se hará una breve puntualización de los regímenes mencionados a efecto de precisar en esencia la distinción entre ambos regímenes, sin ahondar en los mismos dada la amplitud que cada uno de ellos implica.

1.3.1.1 DERECHO DISCIPLINARIO

Lo que en nuestro sistema jurídico se conoce como Derecho Disciplinario, tiene su base legal en el Título IV denominado “De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo en su artículo 108 en donde se determina quienes deben ser considerados servidores públicos, para efectos de responsabilidades, como ya se ha señalado en el presente capítulo,

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

¹⁵ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., México 2004, Pág. 153.

incurran en responsabilidad, estableciendo las bases sobre las cuales se deben regir dichas leyes; mencionando además que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, lo que nos hace remitirnos a lo que establece el artículo 23 constitucional en donde se estatuye que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

En este sentido, el diverso artículo 113 Constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, estableciéndose por su parte en los artículos 110, 111 y 112, las reglas que se deben observar en cuanto al juicio político o a la declaración de procedencia en materia penal.

Conforme a dicho marco Constitucional, se aprecia la particular situación de los trabajadores del estado que los sujeta a una relación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido, en la obra Derecho Administrativo del Dr. Gabino Fraga se menciona que: *“La falta de cumplimiento de las obligaciones... produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad. La responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o*

*respecto de la Administración de que forman parte. ... esta responsabilidad puede ser penal, administrativa o civil.*¹⁶

Así, a grandes rasgos la **Responsabilidad Política** se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en una violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales

El Título Cuarto Constitucional sentó las bases legales, en materia de responsabilidad política, identificando a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, además considera las conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, se asienta además que el Juicio Político solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido

Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Se establece además que las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

La Ley Reglamentaria del mencionado Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Federal de Responsabilidades de los

¹⁶ FRAGA, Gabino, *Op. Cit.*, Pág. 140

Servidores Públicos, siendo el objeto de ésta reglamentar a los sujetos de responsabilidad, las causales de responsabilidades, las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político, EL PROCEDIMIENTO, así como las sanciones por la comisión de conductas infractoras.

La **Responsabilidad Penal** se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal. Por su parte, el párrafo segundo del artículo 114 constitucional regula los plazos de prescripción de esa clase de delitos, de la siguiente manera: "...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, los cuales se refieren a los cargos que gozan de inmunidad.

El Código Penal Federal, en su Libro Segundo, Título Décimo, tipifica las conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Aunado a lo anterior, en el mismo ordenamiento, pero en el Capítulo I del Título Decimoprimeros encontramos a los delitos contra la Administración de Justicia, y a su vez se subdivide en los delitos cometidos por los servidores públicos, y en el ejercicio indebido del propio Derecho.

En cuanto a la **Responsabilidad Civil**, es importante mencionar en primer lugar que en términos de lo ordenado por el antepenúltimo párrafo del artículo 111, ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles. Expresa el ordenamiento, lo siguiente: "*...En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia...*".

La responsabilidad civil aplicada al servicio público proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios, o a la de un particular; en tal caso está obligado a responder por el acto u omisión que cometió, con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir esos conceptos. Es importante resaltar que la responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino a aquellos que realiza con motivo de sus funciones como servidor público.

Este tipo de responsabilidad se rige en principio, por el Código Civil Federal, específicamente en sus artículos 1927 y 1928.

Por último los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regulan la **Responsabilidad Administrativa**, determinando que todo servidor público incurre en ella cuando en su conducta incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Además, determinan que las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrá exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios.

Conforme a lo anterior, es de concluirse que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro régimen jurídico se integra por los cuatro diferentes tipos de responsabilidades arriba mencionadas, siendo que la responsabilidad civil es regulada precisamente por el Código Civil Federal, la penal por el Código Penal Federal y las responsabilidades administrativa y política, se regulaban por la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo que en la actualidad de ellas encuentra su regulación especial en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Lo anterior es así, en razón de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, constaba de 4 Títulos, en donde se regulan las responsabilidades de tipo político, penal únicamente en cuanto a la declaración de procedencia y administrativo de los servidores públicos de la Federación y del Distrito Federal, lo cual fue modificado con el decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de 2002, estableciéndose en su artículo Segundo Transitorios lo siguiente:

“Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.”

Conforme a dicha disposición se derogaron los Títulos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Primero denominado Disposiciones Generales únicamente por lo que hace a las responsabilidades administrativas, el Título Tercero denominado Responsabilidades Administrativas y el Título Cuarto denominado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, únicamente por lo que hace a nivel Federal, toda vez que conforme a lo establecido en el mencionado numeral transitorio, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se seguirán aplicando en el Distrito Federal, quedando así vigente el texto de esta Ley a nivel local y a nivel Federal únicamente el Título Segundo, denominado Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

Con lo anterior, quedó regulado de manera específica el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento en el que se sustentan las particularidades que represente éste régimen en específico.

1.3.1.2 DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

En lo que hace al derecho laboral burocrático, la relación laboral del estado y sus trabajadores se establece esencialmente por el nombramiento que lleva a cabo el primero para designarlos en un cargo o empleo, lo que indudablemente también requiere el consentimiento del servidor público, dado que nadie puede ser obligado a prestar servicios en contra de su voluntad, salvo las excepciones que la propia ley disponga.

Al respecto existen diversas teorías que tratan de dar una explicación del acto jurídico que se establece entre ambos, las de origen civilista las cuales tienden a considerar dicha relación como un contrato, al cual le atribuyen características provenientes de derecho privado; otras teorías asimilan la prestación de servicios al estado como una relación laboral, por considerar que en esta se regula un aspecto general del trabajo además de estar reglamentada en el apartado B del artículo 123 Constitucional, las cuales no conceden un carácter contractual a la relación entre el Estado y sus servidores públicos, ya que lo que realmente destacan es la prestación del servicio.

Así mismo, existen importantes opiniones doctrinales que la encuadran dentro del derecho administrativo, al estimar que lo que prevalece en la relación entre el Estado y sus servidores públicos es la función pública, la cual es de naturaleza estrictamente administrativa y por lo consiguiente determina la naturaleza de esa relación. En este sentido no se puede entender que exista un enlace contractual que sea la fuente de

los derechos y obligaciones que surgen entre aquéllos, dado que el Estado puede remover libremente a sus servidores, mientras no exista una disposición expresa que establezca la estabilidad y permanencia en el empleo.

Finalmente algunas teorías se pronuncian por dar a la relación del Estado y sus servidores públicos un carácter eminentemente autónomo, es decir, desligado del derecho civil, laboral o administrativo, como se aprecia en la opinión del maestro Miguel Acosta Romero que señala:

“Estimamos que el derecho que regula las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología, deben ser propios. En México durante mucho tiempo, aun en las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios de derecho del trabajo, sin embargo, es evidente, como ya se indicó, que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, debe ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que, justificadamente, pretenda tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común. De ellos deben surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teórico-prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza.”¹⁷

En este sentido, se debe considerar que el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado B establece las bases para regular la relación laboral entre los Poderes de la Unión, así como el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, mismas que se desarrollan en la Ley Burocrática, debido a los casos de excepción que se señalan a nivel constitucional, ésta sólo regula la relación laboral del Estado con los trabajadores de base.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México 1999, Pág. 25

Sin embargo, se debe tener presente que la administración pública, en atención a lo que considera mas conveniente para el interés público, establece con las personas que le sirven relacionadas de muy distinta especie, por su origen, contenido y duración, y esta realidad se reconoce por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que soluciona la problemática que se plantea con el método de exclusión, para garantizar únicamente al trabajador de base la inamovilidad y demás derechos que otorga, debido posiblemente al universo de las referidas relaciones que el legislador determinó acotar de la protección de la ley.

Si bien es cierto que conforme a la Constitución y a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado se da una exclusión del régimen laboral a diversos segmentos del personal al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se observa también una gama de regímenes jurídicos a los que se encuentra sometido dicho personal, como quedó anotado en el punto en donde se hizo alusión a dichos regímenes jurídicos, encontrándose en dicha diversidad a los denominados trabajadores de confianza.

1.3.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se encuentra instituida de manera específica en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento en el que se da una regulación específica a este tipo de responsabilidades.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; principios que se encuentran consagrados en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 47 de la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde se encuentra un catálogo de obligaciones que todo servidor público debe observar, por lo que al presentarse algún incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones ante la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia.

En este sentido ante la posibilidad de que tales personas incurran en cualquier tipo de responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer, tramitar y resolver los procedimientos en contra de los servidores públicos que pudieran tener por efecto la imposición de las sanciones que en las mismas se mencionan; mismas que pueden tener su origen en las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, o por resultados de auditorías practicadas por los Órganos Internos o por Autoridades Fiscalizadoras externas.

Ahora bien, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las Autoridades encargadas de conocer sobre las responsabilidades de los servidores públicos de la federación es originariamente la Secretaría de la Función Pública, misma que cuenta con facultades de interpretación de la Ley y su aplicación, y de manera desconcentrada y únicamente con facultades de aplicación de la Ley los Órganos Internos de Control que habrá en cada dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, quienes dependen directamente de aquélla.

En este orden, cuando alguna de estas Autoridades tiene conocimiento de conductas que pudieran implicar responsabilidad de algún servidor público, proceden a iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades establecido en el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo cuanta con las siguientes características:

En primer lugar se debe citar al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables, debiendo expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor, con la obligación a cargo de las autoridades de que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

Una vez que se ha llevado a cabo la audiencia se debe conceder al implicado 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; para que posteriormente al desahogo de las que hubieran sido admitidas se resuelva dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o en caso de configurarse algún incumplimiento se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Ahora bien, las sanciones administrativas a que se puede hacer acreedor un servidor público por incumplimiento a sus obligaciones, se encuentran previstas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que consisten en Amonestación Pública o Privada, Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; Destitución del puesto; Sanción económica e Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, estableciéndose reglas para este último caso de la inhabilitación en donde se señala que:

1. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación;
2. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez

años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal,

3. Y de diez a veinte años si excede de dicho límite, este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Igualmente en la Ley en comento, se establecen reglas de ejecución para cada una de las sanciones antes descritas, mismas que acorde con el artículo 30 en su primer párrafo, deben ejecutarse de inmediato.

Dichas reglas se encuentran inmersas en lo dispuesto por el artículo 16, en donde se estatuye que todas las sanciones serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y en el caso de la amonestación pública o privada será ejecutada por el jefe inmediato; en el caso de la suspensión o la destitución del puesto, será ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente; en el caso de la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será ejecutada en los términos de la resolución dicte alguna de las autoridades mencionadas y las sanciones económicas serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Por último, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establecen medios de defensa para el servidor público que haya resultado sancionado por la Autoridad correspondiente, regulándose el recurso de revocación en contra de la resolución mediante la cual se le hayan impuesto las sanciones y que se presenta ante la propia autoridad que emitió dicha resolución, y por otro lado proporciona la opción al servidor público para interponer directamente demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo el mencionado recurso de revocación de interposición optativa para el servidor público

1.3.2.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Una vez que se hizo alusión de manera genérica al procedimiento administrativo de responsabilidades, y que se mencionaron las características mas especiales se hace necesario entonces definir lo que se conoce como responsabilidad administrativa.

En primer lugar el maestro Sergio Monserritt Ortiz en su libro Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, señala que *“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 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”*¹⁸

Por su parte el Dr., Gabino Eduardo Castrejón García, en su obra Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, señala que *“La responsabilidad administrativa, se puede definir como el procedimiento administrativo sancionador derivado de actos u omisiones cometidos por los servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución General de República y en contravención de las hipótesis jurídicas a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”*¹⁹

Por su parte el Licenciado Godolfino Humberto Juárez Mejía, señala que *“La responsabilidad administrativa se define como aquella en que incurren los servidores públicos (artículo 2º de la Ley) por actos u omisiones ilegales, deshonrados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión (artículo 47), que deben ser investigados (artículo 65) por la autoridad competente (la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de la Dirección General*

¹⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserritt, *Op. Cit.*, Pág. 127

¹⁹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Op. Cit.*, Pág. 191

*de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las Contralorías Internas 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 consideradas en la Ley) y, de resultar elementos incoar el procedimiento administrativo disciplinario (Artículo 64). Substanciado el procedimiento de referencia, imponer, en su caso, las sanciones que correspondan (arts. 53, 54 y 55) y aplicarlas (artículo 56) en la forma que determine la Ley.*²⁰

Acorde con los anteriores conceptos podemos concluir que dentro del amplio régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se tipifican diversos ámbitos de su responsabilidad, siendo la responsabilidad administrativa la relacionada estrictamente con el servicio público, con el cumplimiento de sus funciones y competencias, y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de la actividad administrativa legalmente establecidas. Ese incumplimiento es el que da ocasión al fincamiento de la responsabilidad y en su caso a la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

La responsabilidad administrativa es la directamente referida a la propia actividad del servidor público, por actos u omisiones que afectan la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrán surgir además la responsabilidad civil o incluso penal.

Derivado del ejercicio de la función pública, misma que se lleva a cabo por personas físicas quienes deben estar legalmente facultadas para desempeñarla en busca de la satisfacción de necesidades de la misma índole, es donde puede surgir la responsabilidad administrativa a cargo de una de esas personas, toda vez que a través de ellas es que se va a manifestar la voluntad del Estado, motivo por el cual es de gran importancia que quienes desempeñan dicha función se apeguen a los

²⁰ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Porrúa, México 2002, Pág. 127

criterios y normas previamente establecidas a efecto de desarrollarla, siendo el inobservancia a tales principios la consecuencia inmediato de las responsabilidades administrativas o hasta de otra índole.

1.3.2.2 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Si bien en el desarrollo de la presente investigación se ha hecho alusión de quienes pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa, lo que se presente en este punto es dejar puntualizada dicha cuestión a efecto de la mejor comprensión del tema en estudio.

Son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos, siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se mencionó, en su artículo 108, primer párrafo la que nos señala que se reconoce la calidad de servidores públicos a los siguientes:

- Los representantes de elección popular (en órganos o 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.
- Los servidores del Instituto Federal Electoral.

Igualmente, en el tercer párrafo del artículo en mención se establece la responsabilidad respecto de violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, y por el indebido manejo de fondos federales para:

- Los gobernadores de los estados.
- Los diputados locales.
- Los Magistrados de los tribunales supremos de justicia locales.
- Los miembros de los consejos de la judicatura locales.

El mismo artículo señala una excepción a la regla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, contenida en el párrafo segundo y que consiste en que el Presidente de la República será responsable únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden común, por lo tanto no es sujeto de responsabilidad administrativa bajo ningún supuesto.

Asimismo, tanto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus respectivos artículos segundos, establecen su propio ámbito personal de validez, considerando como sujetos a la misma a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

En este sentido, la última parte del artículo 2º antes mencionado, ha sido considerado por distintos autores como inconstitucional, en cuanto que va más allá de lo establecido por nuestra Carta Magna, al extender el carácter de servidor público a cualquier persona que maneje o aplique recursos federales, sin importar la causa de dicha intervención.

En este sentido, cabe comentar que en la actualidad los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas

de los Servidores Públicos, únicamente se refiere a los servidores públicos en el ámbito federal, haciendo alusión en su Artículo Segundo transitorio que las disposiciones de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, seguirá aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

CAPÍTULO II LAS QUEJAS Y DENUNCIAS EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES (MARCO JURÍDICO)

2.1. ANTECEDENTES LEGALES

Las quejas y denuncias pueden ser oponibles en contra de servidores públicos de la federación, indicando que únicamente se hará alusión a los procedimientos que rigen a nivel federal, y por cuanto hace a los servidores públicos que integran el Poder Ejecutivo, haciéndose una breve referencia a los servidores de los otros poderes, ya que como se ha apuntado en el capítulo anterior, el grueso de los servidores públicos de la Administración Pública Federal se encuentra precisamente en el poder antes mencionado, motivo por el cual se considera que el sistema de quejas y denuncias debe tener una adecuada regulación.

Se examinará de manera específica el sistema de quejas y denuncias que pudiera redundar en un procedimiento administrativo de responsabilidades, motivo por el cual en el capítulo anterior se dio énfasis a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y a los sujetos de ésta, ya que como se verá más adelante, en las leyes de responsabilidades existían o aún existen procedimientos de quejas ciudadanas en contra de servidores públicos que pueden generar procedimientos de carácter político o de otra índole.

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son los ordenamientos en los que se encuentra regulado el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, siendo el antecedente inmediato tanto la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados” de fecha 27 de diciembre

de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980, como la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de fecha 30 de diciembre de 1982, publicada en el mencionado Órgano de difusión Oficial el día 31 siguiente.

2.1.1 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE FECHA 27 DE DICIEMBRE DE 1979 Y PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE ENERO DE 1980.

Esta ley consta de 92 artículos, repartidos en cinco títulos a saber, siendo el primero de ellos en donde se contienen definiciones y prevenciones generales, el segundo se denomina “Del procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de fuero”, el tercero “Del procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados y empleados que no gocen de fuero”, por su parte el cuarto se denominaba “Del jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos o faltas oficiales” y por último el quinto “disposiciones complementarias”.

Esta ley, en términos generales continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente, en donde por cierto poca alusión se hacía a las responsabilidades administrativas ya que sus disposiciones se centran mas en los delitos penales, llamados por la Ley como delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos.

En este sentido, el artículo 1 de esta Ley da la base de las responsabilidades que se trataban de reglamentar con la expedición de la misma, siendo dicho numeral del tenor siguiente:

“ARTICULO 1.- Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley.”

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos y faltas oficiales, siendo que los primeros se encuentran regulados por el Código Penal, definiéndose los dos últimos en el propio texto de la Ley en específico en los artículo 3 y 4, mismos que son del tenor siguiente:

“ARTICULO 3.- Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal;

III.- El ataque a la libertad de sufragio;

IV.- La usurpación de atribuciones;

V.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VI.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior;

VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.”

“ARTICULO 4.- Son faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.”

Así, se observa la eminente naturaleza penal de las responsabilidades de los servidores públicos sujetos a esta ley, siendo que la responsabilidad administrativa como ahora la conocemos, la que menor trascendencia tiene en texto de la misma,

ya que en donde podríamos ubicar este tipo de responsabilidades sería respecto de las faltas oficiales, que como el artículo 4 antes transcrito lo dispone son las que afectan de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascienden al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno.

El Maestro Luis Humberto Delgadillo en su obra el sistema de responsabilidades de los servidores públicos sostiene que: *“Del análisis de la regulación legales de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimiento y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.”*¹

Al respecto, la propia ley en su artículo 18, menciona que las faltas que estén clasificadas como infracciones en otras leyes o reglamentos aplicables a los funcionarios y empleados, sólo serán sancionados con arreglo a tales ordenamientos; lo que demuestra la ausencia de regulación de las responsabilidades administrativas en el texto de la ley.

En este orden, se instauraron procedimientos para conocer de los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios y por los demás funcionarios y empleados de la federación, siendo que para los primeros el procedimiento se llevaba en el Poder Legislativo mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado erigido en gran jurado; y para el caso de los segundos se implantó un procedimiento estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante un juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.*, Pág. 62.

De la misma forma se instituyeron procedimientos para conocer de los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por los demás funcionarios y empleados de la federación, estableciéndose para aquéllos que en primer lugar la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declare por mayoría de votos si ha o no lugar a proceder en contra del acusado, en caso afirmativo el funcionario queda separado de su encargo y sujeto a la acusación de los tribunales comunes, a diferencia de los segundos, quienes serian juzgados por los tribunales penales competentes, con los procedimiento ordinarios y con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso, sin mayor formalidad alguna.

Una vez puntualizado lo anterior, esta Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en cuanto a las Quejas y Denuncias que se pueden presentar en contra de funcionarios y empleados de la federación, únicamente menciona en sus artículos 12 y 32 lo siguiente:

“ARTICULO 12.- Se concede acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación ante la Cámara de Diputados.”

“ARTICULO 32.- Las acusaciones o denuncias por delitos o faltas oficiales de los funcionarios mencionados en el artículo 2o. de esta ley, deberán presentarse ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que mandará pasarlas con los documentos que la acompañan, a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para que dictaminen si el hecho atribuido es delito o falta oficial, si el acusado está comprendido entre los funcionarios a que se refiere este Artículo y goza de fuero y si la motivación de la queja o denuncia justifica el procedimiento, en cuyo caso se turnará a la Sección Instructora del Gran Jurado a que se refiere el Capítulo Primero del presente Título.

Las denuncias anónimas no se tomaran en consideración.”

Conforme a lo anterior, se advierte que no existía regulación alguna en la que se creara un procedimiento preciso que indicara la forma en que se iban a llevar a cabo los procedimientos que tuvieran su origen en una queja o denuncia presentada por

algún particular en contra de algún empleado de la federación, que pudiera generar algún tipo de responsabilidad administrativa, sino que la misma ley sigue una tendencia eminentemente penal.

Lo anterior es así, si consideramos que el artículo 12, antes mencionado se encuentra inmerso en el Título primero de la Ley en donde se establecen en esencia ciertas generalidades bajo las cuales se regularan las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, a diferencia del artículo 32 que se encuentra inmerso en el Título Segundo denominado del procedimiento de los funcionarios que gocen de fuero, por lo que es evidente que dicho procedimiento se desahoga en primera instancia en el poder legislativo debido a la calidad de dichos funcionarios. Careciendo totalmente el ordenamiento en estudio de algún tipo de denuncia o queja oponible en contra de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero y menos aún de un procedimiento específico; existiendo para este los funcionarios y empleados con ésta calidad únicamente lo establecido en el supracitado artículo 12.

2.1.2 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE FECHA 30 DE DICIEMBRE DE 1982 Y PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 31 DEL MISMO MES Y AÑO.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entró en vigor el día 1 de enero del año 1983, conforme al contenido del artículo cuarto transitorio en donde se indicó que entraría en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, abrogando con ello la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, según disposición expresa del artículo primero transitorio.

Esta ley al igual que las anteriores y en específico a la citada en el punto que antecede del presente trabajo, es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que al día de su publicación constaba de Cuatro Títulos, denominados el primero Disposiciones Generales, el Segundo: Procedimientos ante el Congreso de Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, el tercero intitulado de las Responsabilidades Administrativas y el cuarto en donde se regulaba el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; quedando adicionado un Título Quinto en virtud de la reforma de 1997, denominado De las Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

Con la entrada en vigor de la presente Ley, se dio un gran avance en cuanto a la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, ya que como ha quedado anotado, se establecieron los procedimientos de manera autónoma para los tipos de responsabilidades en que podían incurrir, lo que se establece de manera expresa en el artículo 4, haciéndose una diferenciación entre las responsabilidades de carácter eminentemente político y cuyos procedimientos se llevarían a cabo ante el Poder Legislativo Federal, o en cuanto al procedimiento denominado “Declaración de Procedencia”, en donde se analiza lo relativo a los servidores públicos que gozan de fuero y que en el ejercicio de sus funciones incurrieran en una falta de naturaleza penal, procedimiento que se desahoga en el mismo Poder Legislativo para determinar si es o no procedente que las autoridades judiciales correspondientes procedan en contra del servidor público que goza de la referida protección Constitucional.

En este orden, y por lo que hace a la materia que nos interesa se establecieron disposiciones específicas en relación con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos lo cual en la anterior ley no se encontraba regulado, instituyéndose los sujetos de responsabilidad y las obligaciones de los servidores públicos, así como las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas.

En cuanto a las quejas y denuncias que se pueden oponer en contra de los servidores públicos por incumplimiento a sus obligaciones de carácter administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de manera específica en su artículo 49, señala lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

Este dispositivo es el que legitimaba a cualquier persona, para que cuando creyera tener razones fundadas, presentara quejas o denuncias, en las Unidades específicas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, derivadas del incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos, que de manera enunciativa se enlistaban en el artículo 47 de la Ley, siendo importante precisar que las quejas o denuncias a que hace alusión el precepto en cita, tenían que proceder por incumplimientos de naturaleza administrativa, ya que en caso contrario, las Unidades encargadas de la recepción de las mismas, tenían la obligación de remitir la queja o denuncia a la autoridad que consideraran competente en razón de la materia.

En este orden, el artículo 50 del ordenamiento en comento, mencionaba en su párrafo primero que: *“La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.”*, introduciendo a guisa de sanción en su párrafo segundo que: *“Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.”*

Así, por un lado se observa que la presente ley daba legitimación a cualquier persona para que presentara las quejas y denuncias que estimara procedentes en contra de servidores públicos, y por el otro imponía una obligación a cargo de los servidores públicos de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, para respetar y hacer respetar el derecho de la ciudadanía para su formulación, señalando que incurrían en responsabilidad aquellos funcionarios que inhibieran tal derecho y que lesionaran los intereses de quienes las formularan o presentaran; siendo importante resaltar que tales conductas se tipificaban en el delito de intimidación reglamentado por el artículo 219 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

Por otro lado, el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecía que todo servidor público tiene la obligación de denunciar por escrito los hechos que, a su juicio, fueran causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, ante la contraloría interna de su dependencia o entidad.

Para este efecto disponía, que la contraloría interna de la dependencia o entidad sería la encargada de determinar si existía o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, aplicando las sanciones disciplinarias correspondientes; asignando una obligación para el superior jerárquico de la dependencia o entidad, consistente en que debería enviar a la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública copia de las denuncias cuando se tratara de infracciones graves o cuando, en su concepto, y dada la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría debiera, conocer directamente del caso o participar en las investigaciones.

Así, tenemos que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se fijó la posibilidad, tanto de la ciudadanía como de los mismos servidores

públicos, de denunciar los hechos que le constarán y que pudieran ser causa de responsabilidad administrativa.

Se observa de la misma manera, que únicamente se hacía mención de la posibilidad de formular quejas o denuncias, pero no se constituyó el procedimiento mediante el cual se van a desahogar ante las autoridades concedoras de las mismas, así como la intervención que pudieran tener los quejosos o denunciante en las investigaciones o los requisitos mínimos bajo los cuales se pudieran presentar; delegando la emisión de los lineamientos rectores de tales formalidades en la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A diferencia de lo anterior, en lo que respecta al juicio político y a la declaración de procedencia, en el título respectivo de la Ley se crearon procedimientos y formalidades mediante los cuales se iban a desahogar las denuncias presentadas por la ciudadanía por incumplimientos de los servidores públicos que pudieran tener como consecuencia su responsabilidad política o penal.

En conclusión, con la emisión de la Ley que se comenta, se dio un gran avance en la regulación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, instituyéndose un sistema en donde se mencionaban las autoridades competentes para conocer de las mismas así como los procedimientos para aplicar las sanciones correspondientes; otorgando igualmente la legitimidad a cualquier persona para presentar las quejas y denuncias de actos o hechos que le consten y que pudieran tener como consecuencia la responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones de algún servidor público.

No obstante lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos adoleció de un procedimiento en el que se regularan las formalidades para la presentación y el desahogo de las mismas, omisión que continua aún con la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos, misma que derogó aquella en lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en ámbito federal.

2.2. MARCO JURÍDICO VIGENTE

En este punto se hará una breve referencia a los ordenamientos legales, que en la actualidad regulan el sistema de quejas y denuncias oponibles a servidores públicos de la federación, haciendo alusión a los dispositivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y por supuesto a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo ésta última la que da la base estructural de la Administración Pública Federal.

2.2.1 TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, intitulado de las Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, es en donde se encuentra la base de nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidades de los servidores públicos, señalando los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir en el desempeño de sus cargos.

En este sentido, el artículo 109 señala literalmente que:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y 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.”

Así, tenemos que la Constitución faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para expedir las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, señalando que las sanciones administrativas a los servidores públicos, se impondrán 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.

El mismo dispositivo en su último párrafo, señala que cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas señaladas en cada una de sus fracciones, mediante la aportación de elementos de prueba suficientes, en lo que se refiere a las responsabilidades política o penal según el caso, ya que el Congreso de la Unión es la Autoridad que va a conocer de tales conductas, sin que tenga alguna ingerencia el poder legislativo en el ámbito de las responsabilidades administrativas, toda vez que las denuncias en esta materia se deberán presentar ante la Secretaría de la Función Pública, con lo cual podemos advertir una deficiencia en la redacción del precepto en cita, la cual obedece al origen del sistema de responsabilidades de los servidores públicos antes de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde dicho sistema tenía un carácter eminentemente penal.

Conforme a lo anterior, se observa que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se carece de una debida regulación del sistema de quejas y denuncias en contra de los servidores públicos que pudieran generar una responsabilidad administrativa, estableciendo en su artículo 113 que: *“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.”*

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios bajo los cuales se deberán emitir las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo que nos remitiremos al contenido de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, a fin de analizar la regulación de las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos.

2.2.2. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Esta Ley, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de 2002, entrando en vigor el día 14 del mismo mes y año, según se dispuso en su artículo primero transitorio.

Así mismo con la expedición de esta Ley, se derogaron los Título primero en cuanto a las responsabilidades administrativas, así como al Título Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo que hace al ámbito Federal, ya que dicha Ley se sigue aplicando a la fecha a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal, aunado a que los procedimientos establecidos en el Título Segundo de la misma siguen vigentes para ese tipo de responsabilidades, es decir, el juicio político y la declaración de procedencia.

Así, la pretensión del legislador con la expedición de esta ley, es que exista un ordenamiento específico en cuanto a la regulación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, observándose con ello la evolución que ha tenido nuestro sistema jurídico en esta materia, ya que cómo se ha visto en el presente trabajo, las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país tenían un carácter eminentemente penal, lo cual con la evolución legislativa se ha ido superando y especificando aún más.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está compuesta por cuatro Títulos, denominados Disposiciones Generales,

Responsabilidades Administrativas, Registro Patrimonial de los Servidores Públicos y De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

Así por lo que se refiere a la materia de estudio del presente trabajo de investigación, las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos federales que pudieran generar responsabilidad de carácter administrativo, el artículo 10 de la Ley señala que:

“En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas 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.”

Conforme a dicha disposición, se observa que existe mandamiento expreso en el sentido de que se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; lo cual tiene relación con lo mencionado en los artículos 4 y 5 de la Ley en donde se especifica cuales serán esas Unidades, señalando que para la tramitación, sustanciación y resolución, de los procedimientos y recursos instituidos en la Ley, serán autoridades competentes entre otros los contralores internos y los titulares de las áreas de quejas de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Autoridades que serán designadas por la Secretaría de la Función Pública y quienes serán las facultadas para investigar los hechos irregulares que el público les haga de su conocimiento

En este orden de ideas, tenemos en primer lugar que, al igual que el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 10 del

nuevo ordenamiento legitima a cualquier persona para presentar o formular quejas o denuncias por incumplimientos de servidores públicos, señalando que las mismas deberán tener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad.

En segundo lugar, una vez mas el ordenamiento vigente da la facultad a la hoy Secretaría de la Función Pública a efecto de que emita las normas y lineamientos a efecto de que las quejas o denuncias sean atendidas y resueltas con eficiencia, advirtiéndose que el legislador no reguló en el texto de la Ley, los procedimientos mediante los cuales serían atendidas, persistiendo la imperfección que existía en la anterior Ley.

De la misma forma, la Ley impone como obligación a cargo de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, la de denunciar por escrito ante la Secretaría de la Función Pública o la contraloría interna de la dependencia o entidad de que se trate, 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, obligación que se encuentra plasmada en la fracción XVIII, de su artículo 8.

Así, en relación a los dos dispositivos en cita, el artículo 10 y la fracción XVIII, del artículo 8, tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por un lado otorga a la ciudadanía el derecho de oponer las quejas o denuncias que considere pertinentes cuando estime que algún servidor público esta incurriendo en alguna irregularidad en el ejercicio de su encargo y por el otro, impone como obligación a los servidores públicos que en razón de su encargo adviertan conductas irregulares de otros servidores públicos que pudieran ser causa de responsabilidad en términos de la Ley, de denunciarlas por escrito ante la Secretaría o ante el órgano interno de control de la dependencia o entidad en que desarrolle su actividad.

En este orden, el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece la autonomía de los procedimientos en los que se investigue alguna responsabilidad de servidores públicos a las que alude el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que deriven precisamente de una queja o una denuncia al señalar que cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el mencionado artículo constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, instaurando la obligación a las autoridades de turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas.

Por su parte el artículo 18 de la Ley en comento señala que cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría de la Función Pública 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; siendo importante resaltar que dicha disposición no es clara en el sentido de que, se puede entender que el conocimiento que tenga la Secretaría de los hechos denunciados será para el efecto único de incoar el procedimiento administrativo disciplinario, o bien que, puede tener conocimiento de los hechos desde la etapa de investigación, es decir, que sea la propia Secretaría la que desarrolle los trabajos de investigación de la queja o denuncia, a fin de integrar el expediente para el inicio del procedimiento previsto en el artículo 21 de la misma, motivo por el cual se estima que tal numeral es parte de la regulación de las quejas y denuncias en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De manera general, estos son los dispositivos en los que el sistema de quejas y denuncias se encuentra regulado por la Ley en comento, haciendo hincapié en el hecho de que si bien, de manera general se vislumbra la posibilidad de investigar a servidores públicos en el ejercicio de sus cargos por la presentación de quejas o denuncias de la ciudadanía o de otros servidores públicos, dicho sistema carece de

un procedimiento establecido en Ley o reglamento, mediante el cual las Autoridades encargadas de las mismas van a llevar a cabo sus investigaciones, delegando la facultad de emitir los lineamientos correspondientes a la Secretaría de la Función Pública.

2.3. LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Una vez que hemos visto la base legal de las quejas y denuncias en la legislación vigente, es importante determinar que autoridades son las que se van a encargar de tramitarlas e investigarlas en la Administración Pública Federal.

Como ya se ha visto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que se establecerán unidades a las que el público tenga fácil acceso, a efecto de que presenten o formulen las quejas o denuncias que por incumplimientos de servidores públicos en el ejercicio de su encargo, motivo por el cual es necesario analizar el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al ser ésta ley en donde se encuentran las bases de la estructura de la Administración Pública Federal, al haber sido dictada por el Congreso de la Unión por mandato expreso del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos según se analizó en el capítulo primero del presente trabajo, y en donde se señala cuales serán esas unidades encargadas de recibir las quejas y denuncias de la ciudadanía.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las dependencias que en el mismo se enlistan, encontrándose entre ellas, la Secretaría de la Función Pública.

En este orden, el artículo 37 del ordenamiento en comento, señala las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, encontrándose entre ellas las siguientes:

“A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

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

...

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

...”

Conforme al contenido del anterior precepto, podemos observar que es precisamente esta Secretaría de Estado la que se encargará de conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que pudieran constituir responsabilidades administrativas, además de que es la encargada de designar a los Titulares de los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los mismos órganos, los que dependerán jerárquicamente de la Secretaría por lo que se aprecia que esta dependencia será la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En relación con lo anterior, esta Dependencia es la encargada de investigar las conductas de los servidores públicos que pudieran originar una responsabilidad administrativa, siendo importante precisar que si bien el artículo en cita no establece específicamente que conocerá de las quejas y denuncias que formule el público,

también se entiende que ese conocimiento al que alude el numeral en cita, puede ser originado precisamente de la presentación de una queja o denuncia ante dicha dependencia.

En este sentido, en los siguientes puntos se analizará a cada una de las autoridades mencionadas en relación con la facultad de conocer de las quejas y denuncias que presente el público en contra de servidores públicos de la Federación, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, proporciona sólo la base de la Administración Pública Centralizada, Descentralizada y Paraestatal, siendo necesario remitirnos a ordenamientos específicos en donde se encuentren las facultades precisas de cada una de las autoridades mencionadas.

2.4. AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS PRESENTADAS POR LOS PARTICULARES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Las autoridades competentes para conocer de las quejas y denuncias que presente el público en contra de los servidores públicos que pudieran generar una responsabilidad administrativa a su cargo, son la Secretaría de la Función Pública, los Titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y las Áreas de Quejas de dichos Órganos, excluyendo en este punto a las Áreas de Auditoría y de Responsabilidades en razón de que conforme en sus funciones específicas, no se encuentran las de conocer de las quejas y denuncias siendo ésta facultad exclusiva de las mencionadas Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control.

Así, las bases para la creación de las Autoridades mencionadas las proporciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precisando una vez más que el presente trabajo se concentrara únicamente en el estudio de las autoridades competentes en el ámbito de la Administración Pública Federal, específicamente en

lo concerniente al Poder Ejecutivo, ya que tanto el Poder Judicial y el Poder Legislativo en sus ordenamientos internos contemplan los órganos y sistemas de control para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir sus servidores públicos.

2.4.1. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Cómo ya se mencionó en párrafos precedentes, en la actualidad la Secretaría de la Función Pública es la máxima autoridad dentro de la Administración Pública Federal en materia de responsabilidades de servidores públicos, teniendo su regulación actualmente en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al respecto, el maestro Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su obra de las responsabilidades legales de los servidores públicos señala que: *“Esta dependencia del ejecutivo Federal fue creada por inclusión del artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la que se creo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente cambio su denominación a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública, aunque conservó las funciones básicas originalmente 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 que coadyuva 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.”*²

² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Op. Cit.* Págs. 151 y 152

Es en esta Secretaría en donde se concentra el poder disciplinario para la imposición de sanciones a servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, actividad que realiza a través de sus órganos integrantes o a través de los órganos internos de control de cada una de las mencionadas dependencias o entidades.

Cabe recordar que actualmente la Secretaría de la Función Pública o propiamente hablando el Titular del misma, cuenta con distintas atribuciones, todas conferidas en el ya mencionado artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que encuentran las atribuciones materialmente legislativas, atribuciones de control, las de coordinación y cooperación, las de fiscalización y vigilancia, las registrales, para nombrar personal de apoyo y para prevenir y sancionar la corrupción.

El ámbito de competencia de la mencionada Secretaría para efectos de conocer de las quejas y denuncias que presenten los particulares en contra de servidores públicos, se encuentra en las atribuciones designadas para prevenir y sancionar la corrupción, en donde se localiza la de conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa, así como las de aplicar las sanciones que correspondan y en su caso presentar las denuncias conforme a la naturaleza de la conducta investigada y que pudiera ser causa de distinta responsabilidad a la administrativa.

En este orden, la Secretaría de la Función Pública, dentro de su estructura interna cuenta con la denominada Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, misma que a través de la Dirección General de Atención Ciudadana se encarga de recibir y tramitar las quejas o denuncias presentadas por los particulares, encontrándose sus atribuciones en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, del cual mencionaremos las que tienen relación directa con la atención de las quejas o denuncias:

“ARTÍCULO 37.- Corresponderá a la Dirección General de Atención Ciudadana el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;

II. Recibir las quejas y denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones; practicar, en su caso, las investigaciones que se requieran para la integración de los expedientes relativos, y turnarlos para su atención a la autoridad competente.

Igualmente, dar seguimiento a los procedimientos disciplinarios instaurados en los términos del párrafo anterior hasta su resolución, así como captar y dar curso a las peticiones sobre los trámites, servicios y sugerencias de mejoramiento que presente la ciudadanía, comunicando al solicitante la remisión de su petición al órgano interno de control competente o a la autoridad que corresponda;

III. Promover, en coordinación con las dependencias, las entidades y la Procuraduría, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias y propiciar el mejoramiento de los servicios;

IV. Coordinar, diseñar e instrumentar los mecanismos de atención telefónica y otros medios electrónicos para atender con eficiencia y eficacia las quejas y denuncias, así como la captación de peticiones ciudadanas y su debido desahogo por parte de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como emitir los lineamientos y criterios que permitan proporcionar una efectiva y oportuna atención a la ciudadanía;

...

VII. Apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollan los órganos internos de control de las dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de recepción, atención e investigación de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas y su respectiva gestión, conforme a los criterios y lineamientos que emita la Secretaría;

...

X. Implementar mecanismos e instancias de participación ciudadana con el propósito de establecer procesos que faciliten la presentación de quejas y denuncias, así como lograr acuerdos y compromisos concretos con sectores de la sociedad tendientes a reducir los niveles de corrupción y propiciar una mayor transparencia en la actividad de la Administración Pública Federal;

...”

En este sentido, es la Dirección General de Atención Ciudadana la encargada de recibir y dar trámite a las quejas y denuncias presentadas por el público en general en contra de servidores públicos, teniendo además facultades que le dan la

oportunidad de mejorar los procesos y medios de captación de las mismas, así como de supervisión y apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus respectivos Órganos Internos de Control; siendo importante resaltar que conforme a la fracción I, del artículo antes transcrito, es la encargada en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de emitir los lineamientos para la atención de las quejas y denuncias, conforme el mandato dirigido a la Secretaría de la Función Pública que se encuentra establecido en el último párrafo del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Conforme a lo expuesto, la Secretaría de la Función Pública es la dependencia del Ejecutivo Federal, que en jerarquía es la máxima autoridad en el ámbito de la Administración Pública Federal para la atención y trámite de las quejas y denuncias de la ciudadanía, además de ser la encargada de emitir los lineamientos para su atención, así como para dictar todas aquellas medidas para que en las dependencias y entidades se establezcan medios de captación que faciliten a la ciudadanía la formulación de sus quejas o denuncias en contra de servidores públicos.

2.4.2. LAS CONTRALORÍAS INTERNAS

Como ya hemos venido mencionando, existen Órganos en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como parte integrante de las mismas denominadas Contralorías Internas u Órganos Internos de Control, unidades mediante las cuales la Secretaría de la Función Pública verifica que los servidores públicos desarrollen cada una de sus funciones dentro del marco legal establecido para ello, teniendo facultades de vigilancia y control, además de que dichos órganos tienen la facultad de investigar y sancionar las conductas de servidores públicos que impliquen incumplimiento a sus funciones y que generan una responsabilidad administrativa.

En este orden de ideas, el Titular de la Secretaría de la Función Pública es el encargado de designar y remover a los Titulares de los Órganos Internos de Control, conforme a lo establecido en la fracción XII del artículo 37, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de aquél, por lo cual se considera que si bien los mencionados Órganos Internos forman parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en realidad dependen jerárquicamente de la mencionada Secretaría de Estado.

En relación con lo anterior, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que: *“Este Órgano se encuentra regulado en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones III, VIII y XII, así como en los artículos 4º y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al conceptualizarla como un órgano de control interno que, formando parte de la estructura organizacional de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y como una órgano de vigilancia por lo que hace a la Administración Pública Paraestatal, es el conducto por el cual la actual Secretaría de la Función Pública tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de todas y cada una de las normas que regulan el desempeño de las funciones de tales dependencias y sancionar su incumplimiento.”*³

Una vez que se ha hecho breve referencia a la naturaleza de los Órganos Internos de Control, en donde se advirtió que dichos órganos tienen la facultad sancionadora dentro del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, respecto de la dependencia o entidad que formen parte, haremos referencia a las facultades con las que cuenta para la atención de las quejas y denuncias que formulen o presenten los particulares, en razón de que las mismas representan un medio para tener conocimiento de posibles incumplimientos de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.*, Pág. 162.

Para lo anterior, es necesario citar el contenido del artículo 66, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en donde literalmente se establece lo siguiente:

“Artículo 66.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que 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;

...”

Del contenido del numeral transcrito, se observa que los titulares de los Órganos Internos de Control, tienen la facultad de recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de los servidores públicos y darles seguimiento, mismo que conforme al último párrafo del numeral 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se llevará a cabo con base en los lineamientos que expida la Secretaría de la Función Pública.

Cabe resaltar en este punto, que los Órganos Internos de Control, dentro de su estructura, cuentan con Áreas de Responsabilidades y Áreas de Quejas, con los cuales se auxiliará para la atención de los diversos asuntos de su competencia, aunque existen en la actualidad Órganos Internos de Control en dependencias que por su estructura las Titularidades de las áreas de quejas y responsabilidades recaen en una sola persona o en su caso, algunas en donde únicamente existe el titular del Órgano Interno de Control quien será el encargado de desarrollar y atender todos y

cada uno de los asuntos conforme a lo establecido en el reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y demás leyes que le otorguen facultades,

2.4.3. LAS UNIDADES DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Conforme al contenido del artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, una de las autoridades competentes para la investigación, tramitación y resolución de los procedimientos previstos en la misma, son las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este sentido, son las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control, las unidades específicas a las que el público tiene fácil acceso para que los particulares presenten o formulen quejas y/o denuncias en contra de servidores públicos por incumplimiento a sus obligaciones, conforme al artículo 10 de la mencionada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este sentido, las Áreas de Quejas son parte integrante de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo cual se desprende de la redacción tanto del artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como del numeral 67, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, refiriéndose ambos preceptos a 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, motivo por el que se desprende que dichas Áreas son necesariamente parte integrante de los mencionados órganos.

El artículo 67, fracción III, es el que dispone concretamente las facultades de las áreas de quejas, mismas que se transcriben a continuación únicamente en la parte en donde se aprecia las referentes a la atención de quejas y denuncias de los particulares o de los propios servidores públicos que en ejercicio de sus respectivos encargos tengan conocimiento de conductas de diversos servidores públicos que pudieran generar alguna responsabilidad administrativa.

“Artículo 67.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

...

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;

...”

Conforme a lo anterior las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control, son las unidades que deben conocer de las quejas o denuncias que formulen los particulares en contra de los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad de que formen parte.

Así mismo son las encargadas de conocer de las quejas y denuncias que formulen los servidores públicos en contra de diversos servidores públicos adscritos al área de su competencia, así como de las quejas o denuncias que sean enviadas por diversas autoridades y que conforme a sus facultades estén dentro del ámbito de su competencia el tener conocimiento de ellas.

Con la creación de las Áreas de Quejas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se cumple con el mandato establecido en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que son las Unidades a las que el público puede acudir directamente a formular sus quejas y/o denuncias cuando considere que algún servidor público no está cumplimiento cabalmente con sus obligaciones.

Podemos afirmar que las Áreas de Quejas y Denuncias de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal tiene como función primordial la de vigilar que los servidores públicos, cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo que origina una serie de deberes para cumplir con su objetivo, entro los que se encuentran los siguientes:

- a) Instrumentar y actualizar mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de quejas y denuncias, que permitan conocer el tipo de queja y denuncia, trámite o servicio involucrado y en contra de quien se formulan.
- b) Proporcionar a cualquier interesado las facilidades necesarias para presentar las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos de la Institución, con motivo de sus obligaciones e irregularidades en la prestación de un servicio.
- c) Recibir, investigar y resolver con oportunidad, conforme a los lineamientos legales aplicables y a las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría De La Función Pública, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.
- d) Llevar el registro y control de las quejas y denuncias y comunicarlas a las áreas donde se originaron, solicitándoles su desahogo a la brevedad posible.

- e) Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la Dependencia o Entidad de que se trate.
- f) Integrar debidamente los expedientes de las denuncias presentadas.
- g) Promover las investigaciones que procedan en los casos en que se presuma que los servidores públicos incurrieron en responsabilidades.
- h) Analizar las causas y los mecanismos utilizados en los casos de comisión de ilícitos, así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con el fin de evitar y prevenir su recurrencia.
- i) Dar vista y denunciar en coordinación con el área respectiva ante la autoridad competente, las irregularidades detectadas que puedan implicar responsabilidad penal.
- j) Intervenir en la aplicación de las sanciones que correspondan a los servidores públicos, en los términos de las leyes: Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- k) Informar las queja y denuncias, atendidas y pendientes a la Secretaría de la Función Pública, a través de los mecanismos establecidos.

De manera genérica estas son algunas de las actividades que desarrollan las Áreas de Quejas incorporadas a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, establecidas en gran parte por la Secretaría de la Función Pública, al ser la máxima autoridad en el país en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

CAPÍTULO III

EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 LA RECEPCIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS

En la actualidad las Autoridades encargadas de dar atención a las quejas y denuncias en contra de servidores públicos, delimitan su actuación de manera interna con base en los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana emitidos por la Secretaría de la Función Pública conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en razón de que no existe un procedimiento en el que se indiquen las formalidades bajo las cuales se van a tramitar, tales como los elementos de ponderación para la recepción y admisión de la misma, o los pasos y formalismos que se deben observar para su investigación o las distintas formas en las que se pueden concluir, entre otras cosas.

Dicho lo anterior, analizaremos en primer término lo referente a la recepción de las quejas o denuncias, siendo importante mencionar que conforme a los mencionados lineamientos la queja es “una 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”¹, mientras que la denuncia la define como una “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.”²

¹ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana, México, noviembre de 2003, Pág. 11

² *Ibidem.*

Diversos autores, coinciden en que el procedimiento disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y aún anteriormente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, empezaba al momento de presentarse la queja o denuncia iniciándose las investigaciones correspondientes, lo cual, si bien no es del todo correcto, nos permite apreciar la importancia que tiene el trámite de una queja o denuncia debido a que en caso de que la Unidad correspondiente determine que existe una presunta irregularidad a cargo de algún servidor público, la motivación y fundamentación de la sanción correspondiente dependerá de la debida integración del expediente de queja o denuncia, toda vez que es ahí en donde se encuentran los elementos de convicción para determinar si existe incumplimiento de obligaciones a cargo de un servidor público.

Al respecto el Maestro Monserrit Ortiz Señala que *“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 presentada en contra del servidor público por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8 del mismo ordenamiento.”*³

Por su parte el Maestro Delgadillo Gutiérrez, manifiesta en su obra el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos que *“La etapa de investigación se puede iniciar de manera 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, 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 la Administración Pública Federal.”*⁴

En este sentido, podemos observar que conforme a lo mencionado por los citados tratadistas, en relación con los dispositivos de la Ley de la materia, existen dos

³ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Op. Cit.* Pág. 164.

⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.*, Pág. 178.

procedimientos para investigar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, uno que es de manera oficiosa y que los constituyen propiamente las auditorías que periódicamente se realizan al interior de las dependencias o entidades, y otro que es a través de las quejas o denuncias presentadas por particulares, reiterando que sea uno u otro procedimiento, debe estar debidamente integrado en caso de su turno al Área de Responsabilidades, ya que de la debida integración o no depende en gran medida la conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades.

En este orden de ideas, los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana, emitidos por la Secretaría de la Función Pública, señalan diversos medios de captación de las quejas o denuncias, siendo dichos medios los siguientes:

- a) Directa, cuando se presenta directamente un particular a las oficinas de quejas o denuncias de las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal.
- b) Telefónica, que como su nombre lo indica es la captada a través de dicho medio de comunicación.
- c) Medios Electrónicos, tales como fax, internet, etc.
- d) Correspondencia, mediante los servicios de correo o mensajería.
- e) Buzón, que es la captación a través de los buzones que para tal efecto se instalan en las oficinas de las dependencias y entidades así como en sus oficinas regionales de ser el caso.
- f) Medios de Comunicación, cuando se plantean a través de periódico, televisión, radio.

Los mismos lineamientos establecen, como requisitos para la recepción de las quejas y denuncias, que las mismas contengan datos del quejoso o denunciante, datos del servidor público involucrado tales como nombre, cargo que desempeña lugar de adscripción, etcétera, de la misma forma que se exprese el trámite o servicio

que originó la queja o denuncia, y como parte fundamental la narración de los hechos en donde, de ser posible, se señalaran las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución de los mismos, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas, anexando de la misma manera las pruebas que el quejoso o denunciante tenga a su disposición.

En esta etapa, existe la posibilidad de que el quejoso o denunciante ratifique sus manifestaciones, en cuyo caso deberá firmar al calce del escrito mediante el cual presenta su queja o denuncia, siendo importante mencionar que la falta de ratificación o la falta de datos del quejoso o denunciante (queja o denuncia anónima) no son un impedimento para que la Autoridad correspondiente inicie el trámite de la misma, siempre y cuando se cuente con elementos suficientes para iniciar las investigaciones correspondientes.

3.2 ADMISIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA

En esta fase, una vez que se ha captado la queja o denuncia por las Áreas competentes, se deberán analizar sus elementos, es decir, se tendrá que verificar si las mismas están soportadas por medios o indicios que permitan a la autoridad llevar a cabo las investigaciones correspondientes, es precisamente la fase en donde se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente contar con los elementos que permitan formalmente iniciar la etapa de investigación, vinculando al servidor público involucrado con esta instancia.

Al respecto el maestro Monserrit Ortiz, señala que: *“Las unidades de quejas y denuncias deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:*

- *Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad.*
- *Que sean imputables a un 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 procedan según corresponda.”⁵*

En este apartado es importante mencionar que es responsabilidad de las Áreas competentes de los Órganos Internos de Control o de la Secretaría de la Función Pública verificar que exista la voluntad libre del interesado manifiesta a través de las quejas o denuncias y que exista el propósito de hacer del conocimiento de la Autoridad, la conducta presuntamente irregular en que incurrió un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, señalando las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Lo anterior cobra relevancia, si recordamos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 8, fracción XXI, que es obligación de todo servidor público la de 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, por lo que la Autoridad competente deberá verificar que ningún servidor público falte a esta obligación, tomando las salvaguardas necesarias para evitar que se ocasionen molestias indebidas a los quejosos o denunciantes.

De la misma manera en esta etapa, la autoridad receptora de la queja o denuncia, deberá determinar su competencia para conocer de la misma, ya que la presentación de la queja o denuncia puede presentar las siguientes particularidades en este tema.

⁵ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Op. Cit.* Pág. 165.

“Si la instancia captadora, al analizar la queja, denuncia o petición, detecta que se encuentran involucrados servidores públicos o trámites y servicios de diversas instituciones públicas, lo hará del conocimiento de los órganos internos de control, competentes, para que se aboquen a la atención del asunto. Las investigaciones que realicen se efectuarán en forma autónoma.”⁶

En caso de presentarse esta concurrencia de competencia, la autoridad captadora deberá abocarse al conocimiento y atención de los hechos que sean de su competencia, teniendo la obligación de informar al administrado de tal situación y de lo que procederá con los hechos que no sean de su competencia.

“La Dirección General de Atención Ciudadana y los Órganos Internos de Control, analizarán las quejas, denuncias o peticiones sobre los trámites o servicios a fin de determinar si los hechos materia de las mismas se ubican dentro de su ámbito competencial de actuación, o bien se refieren a cuestiones cuya atención corresponde a las autoridades laborales, civiles, penales o de otra índole.”⁷

Tratándose de la competencia por materia conforme al párrafo transcrito, la Unidad captadora de la queja o denuncia al analizarlas y establecer que los hechos puestos a su consideración tienen un carácter distinto al administrativo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberá pronunciarse sobre dicha incompetencia informando tal situación al administrado, teniendo la obligación de proporcionarle orientación respecto de las instancias competentes para la atención del asunto.

De la misma forma, la Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad encargada para ello puede ejercitar la facultad de atracción establecida en el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el caso de quejas o denuncias que presenten hechos que por su

⁶ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Op. Cit.* Pág. 30

⁷ *Idem*

trascendencia o relevancia la Secretaría estime procedente abocarse al estudio de los mismos, requiriendo al Titular del Órgano Interno de Control o al Titular del Área de Quejas la remisión del expediente respectivo.

Por último es de mencionarse que en caso de que exista un conflicto de competencia cuando un Órgano Interno de Control la decline a favor de otro para conocer de una queja o denuncia, y éste último no la acepte, se deberá remitir el expediente a la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública a efecto de que esta Autoridad determine cual será el Órgano Interno de Control que deberá conocer del asunto.

Este procedimiento es similar a lo que ocurre en los Tribunales Jurisdiccionales, cuando existe un conflicto de competencia, conflicto que aunque no se presente con frecuencia debe estar debidamente regulado a efecto de las Autoridades correspondientes tengan conocimiento de lo que procede cuando se presente un asunto que a su juicio no es de su competencia.

Así la etapa de admisión de la queja o denuncia es de vital trascendencia para la atención de las mismas, toda vez que por un lado en caso de que se cuente con algún indicio para seguir una investigación se procurará su perfeccionamiento, pudiendo también determinarse su improcedencia o en su caso la incompetencia de la Autoridad, por lo que las decisiones que se tomen en dicha etapa podrán tener como consecuencia el inicio o no del procedimiento correspondiente.

3.3. 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 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 el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para determinar el archivo de las quejas o denuncias cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque en todo caso y previo a tomar dicha determinación, debe de agotar todas las diligencias posibles a efecto de tener conocimiento pleno de los hechos y así arribar a la conclusión procedente debidamente motivada y fundamentada.

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.

En este sentido, es de señalarse que 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, que en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

La forma en que las Autoridades competentes pueden iniciar de manera oficiosa las investigaciones para determinar el cumplimiento de las facultades y obligaciones de los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad de que se trate, es a través de las auditorías internas que periódicamente se realizan, siendo que en el reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se prevé la existencia de la

Unidad de Auditoría Gubernamental y de la Dirección General de Responsabilidades y Situación patrimonial, con facultades de vigilancia e investigación.

Por su parte, cada uno de los Reglamentos Internos de las dependencias públicas estipulan la existencia de las contralorías internas, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias, por lo que de esta manera, los diferentes órganos 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.

En este orden, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece la posibilidad de que *“...cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.”* Las cuales serán uno de los resortes que generarán el procedimiento disciplinario.

Así de manera genérica, la etapa de investigación de las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía en contra de servidores públicos, es la etapa más importante en el trámite de las mismas, en razón de que es precisamente en ésta en donde la Autoridad concedora deberá allegarse de todos los medios de convicción que permitan determinar la comisión de una presunta irregular a cargo de algún servidor público, lo cual es de tal trascendencia que de arribarse a la determinación de turnar el expediente al Área de Responsabilidades, mucho dependerá de la configuración de la responsabilidad y de la correspondiente sanción de la debida integración del expediente en el Área de Quejas.

3.4 EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN PREVISTO EN LOS “LINEAMIENTOS Y CRITERIOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS DE ATENCIÓN CIUDADANA” EMITIDOS POR LA ENTONCES SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM) HOY SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Una vez que la Unidad captadora de la queja o denuncia ha analizado los aspectos esenciales de las mismas y ha determinado su competencia para conocer del asunto, e iniciar la investigación de los hechos denunciados, procede a elaborar un acuerdo de inicio, en donde se plasma los fundamentos y motivos para conocer de los hechos con lo que se inicia formalmente la etapa de investigación.

Los requisitos que los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana, a los que haremos alusión a lo largo del presente punto, mencionan que el acuerdo de inicio debe señalar:

- a) Lugar y fecha de elaboración;
- b) Nombre del quejoso o denunciante;
- c) Nombre y cargo del servidor público involucrado;
- d) Resumen de los hechos motivo de la queja o denuncia, en el que se destaquen los aspectos más relevantes;
- e) Fundamento jurídico en el que se sustenta la competencia del órgano interno de control para conocer del asunto;
- f) Determinación del inicio de la investigación de la queja o denuncia;
- g) Orden de registro del mismo en el SEAC; Sistema Electrónico de atención Ciudadana.
- h) Descripción de las acciones y líneas de investigación que se consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y
- i) Firma del servidor público facultado para la formulación del acta, de las personas que hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

Así, con la emisión del mencionado acuerdo la Autoridad concedora de los hechos denunciados fija su competencia, así como los fundamentos legales bajo los cuales procederá a hacer las investigaciones; acuerdo con el que se procura dar certeza al ciudadano de que los hechos por él denunciados serán investigados a efecto de que se proceda a deslindar las responsabilidades que resultasen de las investigaciones, toda vez que existe la obligación para la Autoridad de comunicar a los interesados el inicio de las investigaciones de manera personal, mediante correo, por internet o por cualquier otro medio que permita hacerle del conocimiento tal situación.

Así, se puede solicitar al quejoso o denunciante la ratificación de los hechos manifestados, sin que ello implique que sea un requisito indispensable para la tramitación de la investigación, ya que ninguna queja o denuncia que cuente con elementos para presumir la existencia de una irregularidad administrativa a cargo de algún servidor público se concluirá con su archivo.

De la misma forma, es procedente la figura de la ampliación de la queja o denuncia, en casos en donde los hechos denunciados presenten muy pocos elementos que permitan vislumbrar la probable responsabilidad de algún servidor público, es decir, dicha figura se podrá solicitar a efecto de que la Autoridad concedora se allegue de las elementos de prueba por parte del interesado, con el fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos.

En la tramitación de las quejas o denuncias, la figura del desistimiento del quejoso o denunciante, de los hechos expresados a la Autoridad correspondiente mediante su queja o denuncia no tendrá ningún efecto, toda vez que la tramitación de las quejas o denuncias que cuenten con elementos, se deberán realizar de oficio, en virtud de que las normas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son de interés público y no regulan o tutelan intereses particulares pues a éstos, no les asiste el derecho de solicitar a la autoridad se abstenga de llevar a cabo las actuaciones a que esta obligada o a exigirle actúe en forma determinada.

Lo anterior tiene sustento en el hecho de que al ser el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos una cuestión de interés público, en donde los intereses de la colectividad están por encima de los intereses particulares, no es dable que una vez que algún ciudadano puso en conocimiento a las Autoridades correspondientes de hechos que pudieran generar responsabilidad administrativa a cargo de algún servidor público, se desista de la queja o denuncia que haya interpuesto y que ello implique que la Autoridad deje de investigar los hechos, toda vez que no hay que pasar por alto que lo que se encuentra en entredicho es la prestación del servicio público y de prestarse éste de manera deficiente evidencia un peligro para el interés público.

Por otro lado, en la investigación de las quejas o denuncias en el caso de que el Área encargada de su conocimiento detecte que conforme al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentran prescritas las facultades de la Secretaría de la Función Pública, del Órgano Interno de Control o del Titular del Área de Responsabilidades, en relación con la probable responsabilidad denunciada, tiene la obligación de hacerlo inmediatamente del conocimiento de éstas según corresponda, toda vez que son precisamente quienes serán la instancia competente para determinar si dicha facultad se encuentra prescrita o no.

De la misma forma, informará a la Autoridad competente, en caso de que detecte si la mencionada prescripción se configuró por omisión de algún servidor público, es decir, que por inactividad procesal del servidor público que tuvo conocimiento de los hechos irregulares o que los haya denunciado con fecha posterior al tiempo en que prescribieron las facultades de las autoridades competentes siempre y cuando haya tenido conocimiento de los mismos con fecha anterior a la configuración de dicha prescripción; con el fin de que le sea iniciado el procedimiento administrativo de responsabilidades y se le impongan las sanciones que en derecho procedan.

En las quejas o denuncias se puede presentar la figura de la acumulación; la cual procederá cuando existan varios procedimientos de investigación que puedan ser resueltos en un solo acto, relacionados con un mismo servidor o grupo de servidores públicos y sobre los mismos hechos o conexos que originaron las quejas o denuncias presentadas; en razón de ello, el órgano interno de control, de estimarlo conveniente, podrá hacer uso de esta figura jurídica.

Por otro lado, cuando una queja o denuncia no contenga datos de localización del denunciante o quejoso, sólo se procederá a la investigación de la misma, si cuenta con elementos probatorios suficientes o información que permita a la autoridad, dar inicio a la fase de investigación, liberándose a ésta última de la obligación de comunicar los acuerdos que emita derivados de una queja o denuncia anónima, cuando no se hayan proporcionado datos suficientes que permitan la comunicación con el interesado.

En este orden, ningún expediente deberá presentar inactividad procesal por más de 30 días naturales o periodos largos de tiempo, sin que se consideren los casos en los que por la naturaleza del asunto que se trate, se haya requerido la actuación de una autoridad distinta a la dependencia o entidad en la que se encuentre el Órgano Interno de Control que conoce del asunto, o bien cuando se refiera a la práctica de una auditoría, en cuyo caso la inactividad que presente el expediente de la queja o denuncia quedará supeditada a la actuación de la mencionada autoridad o al desarrollo de la propia auditoría y en todo caso de se deberá atender a los principios de oportunidad, celeridad, transparencia eficacia y eficiencia.

Para efectos de que la Autoridad requiera información de la Dependencia o Entidad de que sea parte el servidor público, deberá hacerlo en términos de lo dispuesto en el artículo 8, fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispositivos que todo servidor público debe observar, en razón de que en los mismos se establece la obligación de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la

Secretaría de la Función Pública, del Órgano Interno de Control o del Titular del Área de Responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.

De la misma forma, a efecto de la integración del expediente, las autoridades competentes una vez que hayan identificado al servidor o servidores públicos involucrados en los hechos denunciados, solicitará a la Dependencia o Entidad la información que más adelante se detalla y que tiene relación con la situación laboral de los mismos.

- a) Empleo, cargo o comisión que se encuentra desempeñando;
- b) Área de adscripción;
- c) Domicilio laboral y personal;
- d) Antigüedad y, en su caso, cargos que ha desempeñado en la institución, con fechas de movimientos, y
- e) Los demás elementos que permitan conocer su situación laboral.

Para efectos de la debida integración del expediente, las Autoridades correspondientes deberán verificar en sus registros, y en segunda instancia en los registros de la Secretaría de la Función Pública, si el servidor público involucrado, ha sido sancionado administrativamente, o fue encontrado responsable, sin haber aplicado sanción alguna, lo que pudiera ser un elemento de valoración para el Área de Responsabilidades en caso de que sea procedente la aplicación de sanciones.

Siguiendo con la etapa de investigación, existe la especificación de que el Área de Quejas del Órgano Interno de Control o la Unidad encargada del trámite de las quejas o denuncias, se abstendrá de citar al servidor público involucrado durante el desahogo de la investigación, salvo en casos excepcionales en los que por la naturaleza del asunto se justifique la comparecencia de éste, a fin de complementar las actuaciones del expediente, en cuyo caso, no se deberá encuadrar la presunta

irregularidad que se le atribuye en alguna de las conductas sancionables previstas en la Ley de la materia.

En el caso se de que sea necesaria la citación del servidor público para el desahogo de una o varias diligencias de carácter administrativo, con el fin de que aporte elementos que permitan determinar la existencia o no de presuntas responsabilidades, así como para que manifieste lo que a su derecho convenga sobre los mismos; el requerimiento deberá hacerse por oficio, debidamente fundado y motivado en términos de lo que establece el artículo 16 Constitucional, así como los artículos 8, fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para lo cual la Autoridad competente deberá describir, los hechos motivo de la queja o denuncia, la autoridad ante la que deberá comparecer, así como el lugar, la fecha y hora en que deberá presentarse.

Para efectos de notificación del citatorio en comento, ésta se podrá realizar de manera personal, por medio de su superior jerárquico, por correo certificado con acuse de recibo o por cualquier otro medio, siempre y cuando se recabe constancia que acredite fehacientemente que se recibió el citatorio.

Cuando el servidor público involucrado comparezca ante la Autoridad competente con motivo de la citación, se le hará saber detalladamente el motivo de la queja o denuncia y se pondrán a su disposición, para consulta, las constancias que obren en el expediente respectivo; se le solicitará manifieste lo que le conste de los hechos que se investigan y, en su caso, se le hará saber su derecho para aportar los elementos con que soporte su dicho, a efecto de integrar la investigación.

Al efecto, lo manifestado en la comparecencia por el servidor público involucrado en la queja o denuncia y todas aquellas cuestiones que se presenten en el desahogo de la comparecencia relacionadas con la tramitación de las mismas se hará constar en un Acta de Comparecencia que deberá contener:

- a) Lugar, fecha y hora de inicio de la comparecencia;
- b) Nombre y cargo del servidor público ante el que se desahoga la diligencia y fundamento de su actuación;
- c) Datos generales del servidor público involucrado;
- d) Identificación oficial con que se acredita;
- e) Exhortación para conducirse con verdad;
- f) Motivo de la comparecencia;
- g) Manifestaciones efectuadas por el servidor público involucrado en la queja o denuncia y, en su caso, de la persona que lo asiste en la diligencia;
- h) Hora de término del acta, y
- i) Firmas de las personas que hubieran intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

Durante la comparecencia, el personal actuante en la investigación, podrá formular preguntas al servidor público denunciado sobre los hechos, para lo cual podrá:

- Formular preguntas en términos claros y precisos con las siguientes particularidades:
 - a) Una pregunta no deberá contener más de un hecho;
 - b) Las preguntas se deberán formular sin inducir la respuesta, y
 - c) Deberán ser suficientes para que la autoridad cuente con la mayor información para llegar a la verdad jurídica de los hechos que se están investigando.

Los propios lineamientos establecen que, cuando existan dos o mas servidores públicos involucrados, podrá citárseles a comparecer el mismo día, pero se deberán adoptar las providencias necesarias para impedir que se comuniquen entre sí o a través de otra persona antes o durante la comparecencia.

Durante la comparecencia del servidor público involucrado, se le hará saber su derecho para aportar los elementos de prueba con que soporte su dicho, a efecto de integrar la investigación y determinar la posible existencia o no de responsabilidades que ameriten continuar con la investigación, concluir la misma o enviar el expediente al área de responsabilidades.

Cuando el servidor público involucrado ofrezca durante la comparecencia cualquier tipo de prueba quedará asentado en el acta levantada al efecto, la cual podrá tenerse por ofrecida en ese mismo acto o en acuerdo por separado.

Para el caso, de que el servidor público involucrado en los hechos denunciados no comparezca a la Unidad de Quejas y Denuncias, no obstante que se le haya citado en los términos que anteriormente se mencionaron, se levantará un acta en la que se deberá asentar en primer lugar la fecha y hora que se le haya señalado al servidor público en el citatorio, seguido de la autoridad actuante, el nombre de los testigos de asistencia, nombre y cargo del servidor público involucrado, número de oficio del citatorio y fecha del acuse de recibo, El señalamiento de la no comparecencia y el tiempo de espera, así como la hora de término, para que por último se firme por parte de los que en la diligencia intervienen.

Asimismo se establece que cuando el servidor público denunciado no asista a la comparecencia, la autoridad concedora de la queja o denuncia podrá emitir, al día siguiente hábil de la fecha señalada para su comparecencia, un segundo y último citatorio; a fin de que se presente en un lapso de tiempo que será menos del originalmente señalado, contado a partir de la fecha de notificación de éste segundo citatorio.

Una vez que el Área de Quejas o la Autoridad correspondiente determina que no existen investigaciones por realizar al considerar que con los elementos que integran el expediente se puede arribar a una determinación, al resultar innecesarias actuaciones que ya no permitan allegarse de mayores elementos, recabadas,

desahogadas y valoradas las pruebas y demás constancias que integren el expediente, se concluirá la etapa de investigación en las formas que a continuación se señalan según el caso:

Se podrá emitir un acuerdo de archivo por falta de elementos: mismo que procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

Igualmente, se podrá emitir un acuerdo de remisión del expediente al Área de Responsabilidades, cuando de la investigación, se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la materia, se turnará al área de Responsabilidades el asunto para los efectos legales a que haya lugar.

Los dos acuerdos descritos con anterioridad, cómo ya se señaló, se emitirán una vez que se hayan agotado las diligencias de investigación; pudiendo presentarse otras formas de conclusión de las investigaciones en cualquier momento de esta etapa, siendo dichas conclusiones los Acuerdos de Incompetencia o los Acuerdos de Improcedencia.

Acuerdo de Incompetencia, dicha determinación emitida por la Autoridad correspondiente, es en el sentido de abstenerse de conocer de la queja o denuncia, por carecer de facultades para ello, en virtud de la adscripción del servidor público, del área administrativa o de la institución involucrada. En este caso se deberá remitir el asunto al órgano interno de control competente, tal y como se mencionó en el apartado en donde se hizo alusión al estudio que debe realizar la Autoridad captadora de la queja o denuncia de la competencia que tenga para conocer de los hechos.

Acuerdo de improcedencia, el cual se determinará en aquéllos casos en los que la queja o denuncia presentada no contenga los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público; es decir, que no cuente con elementos mínimos que permitan material y jurídicamente iniciar su investigación y que adicionalmente concorra cualquiera de los supuestos que mas adelante se detallan, ya que, cómo se señalo anteriormente, aquellas quejas o denuncias que al ser presentadas contengan indicios que pudieran presumir la responsabilidad de algún servidor público y que en el desarrollo de las investigaciones se determine que no se cuenta con medios de convicción suficientes se acordará su archivo por falta de elementos.

En este sentido, los elementos que deben concurrir, para la determinación de improcedencia son los siguientes:

- a) Que sea anónima y sin datos de localización del quejoso o denunciante.
- b) Que habiéndose proporcionado nombre del quejoso o denunciante, no se cuente con datos de localización.
- c) Que habiéndose proporcionado nombre y datos de localización, éstos resulten falsos.
- d) Que siendo contactable el quejoso o denunciante no atienda el requerimiento de información adicional realizado por el Órgano Interno de Control.

Lo anterior tiene sentido en el hecho de que, cuando una queja o denuncia no cuente con datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público y exista posibilidad de contactar con el quejoso o denunciante, la Autoridad correspondiente, posterior a la fecha de recepción de la queja o denuncia, deberá requerirlo a efecto de que, aporte mayores datos en relación con su queja o denuncia.

En este orden, si transcurre el plazo otorgado al quejoso o denunciante sin que atienda el requerimiento, o en su caso la información proporcionada no aporte mayores elementos que los originalmente aportados, se procederá a emitir el acuerdo de improcedencia.

La aplicación de la figura de la improcedencia se fundará en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde se dispone que *“las quejas y denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público”*, por lo que de igual forma será utilizada en los casos en los que no se pueda determinar la fecha de comisión de las presuntas irregularidades.

El acuerdo de improcedencia estará debidamente fundado y motivado, acreditándose de manera fehaciente que conforme las constancias que integran el expediente respectivo resulta jurídica y materialmente imposible iniciar una investigación, ya que de existir una sola línea de investigación que permita establecer la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, la autoridad concedora de los hechos deberá proseguirse con ésta a efecto de determinar lo que en derecho proceda.

Existe la obligación para la Unidad de quejas y denuncias para que el contenido de los Acuerdos de incompetencia o de improcedencia se haga del conocimiento del quejoso o denunciante cuando esto sea posible, mediante un oficio en el que deberá asentar lo siguiente:

- a) Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;
- b) Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;
- c) En su caso, descripción de las causas que originaron la determinación de incompetencia o improcedencia;

- d) Descripción breve del estado en que se encuentra la investigación y, en su caso, de manera general, las actividades que aún se encuentran pendientes de realizar;
- e) Domicilio del órgano interno de control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para información, y
- f) Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.

De manera genérica este es el procedimiento que deben seguir las Unidades de quejas y denuncias de los Órgano Interno de Control en la Dependencia o Entidad de la que formen parte, o bien dicho procedimiento es observable de la misma manera por la propia Secretaría de la Función Pública.

Por último cabe señalar que para el caso de los asuntos que son remitidos al Área de Responsabilidades al contar con elementos suficientes para presumir la conducta infractora de algún servidor público, se establecen diversas formalidades, a efecto de que el expediente esté debidamente integrado, con los razonamientos lógico jurídico que permitan imponer las sanciones correspondientes.

Así, se establece que en todo caso se procurará, con independencia del medio por el que se haya captado la queja o denuncia, que la misma esté integrada al expediente en original, determinándose diversas vías para poder contar con dicho requisito y que tienen relación con el medio por el cual se haya captado la queja o denuncia.

De la misma forma, las Autoridades deben realizar un análisis pormenorizado de los hechos denunciados el cual deberá estar orientado a la determinación de la existencia de una conducta irregular, administrativamente sancionable, cierta y comprobable; lo que implica que los hechos expuestos por el quejoso o denunciante sean contrarios a lo dispuesto en una norma legal de carácter administrativo y presuntamente imputables a un servidor o servidores públicos.

Lo anterior tiene sentido si consideramos que se señala que el sólo dicho del quejoso o denunciante no tendrá ningún efecto legal si los hechos que se manifiestan no son susceptibles de probar, o bien siéndolo, no se cuenten con los elementos probatorios que lo sustenten; ya que al momento de analizar la queja o denuncia, se tiene que identificar por parte de la Autoridad concedora los elementos requeridos para acreditar la conducta irregular y la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

En este orden de ideas, también se debe precisar la fecha en que el servidor público cometió la irregularidad, y se debe analizar lo correspondiente a la prescripción de las facultades de la Secretaría de la Función Pública, del Órgano Interno de Control o del Titular del Área de Responsabilidades para imponer las sanciones correspondientes, recordando que los plazos de dicha figura jurídica se encuentran en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Algo que las Autoridades concedoras de las quejas o denuncias deben considerar como un requisito esencial para la remisión de los expedientes al Área de Responsabilidades es la configuración de la hipótesis normativa de las conductas, lo que implica que los hechos irregulares atribuibles a un servidor público deben ineludiblemente encuadrar en el supuesto de una norma, es decir, que al servidor público sólo puede atribuírsele responsabilidad por incumplimiento a las disposiciones legales y administrativas que debía observar con motivo de las funciones que tiene encomendadas, pues sólo respecto de ellas se encuentra obligado a actuar; de tal manera que no puede imponerse una sanción administrativa si no existe una norma infringida que era su obligación observar.

En este tesitura, igual importancia tiene el hecho de que la irregularidad que se atribuya al servidor público no sólo implique infracción a las disposiciones legales y administrativas, si no que también se deberán determinar las violaciones a la normatividad interna de la dependencia o entidad relacionada con su empleo, cargo

o comisión, tales como Manuales de Organización, de Procedimientos o cualquiera otra que tenga tal carácter, debiéndose precisar su correlación con alguna o algunas de las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En relación con lo anterior la Autoridad tiene la obligación de analizar de los hechos y elementos probatorios recabados, por lo que se deberá identificar la reciprocidad entre la o las irregularidades determinadas y las funciones del o los servidores públicos involucrados.

Lo anterior conlleva a relacionar debidamente los hechos investigados constitutivos de la falta administrativa en términos de una norma legal aplicable, y la conducta realizada por el servidor público obligado a observarla; es decir, que la conducta irregular determinada sea atribuible al servidor público involucrado, cuestiones que junto con la configuración de la hipótesis normativa, son de vital importancia a efecto de que los actos que se emitan tanto del Área de Quejas como del Área de Responsabilidades respeten en todo momento las garantías de fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener y que son de vital importancia que sean observados por la autoridad concedora de la queja o denuncia a efecto de que la posible sanción que llegase a imponer la Autoridad correspondiente cuente con el debido sustento en todas las etapas de la investigación.

CAPÍTULO IV
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 10 DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO LEGISLACIÓN APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS EN CONTRA DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES.

Se considera a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como la legislación que bien pudiera suplir las deficiencias que existen en la actualidad en los procedimientos de atención de quejas y denuncias ciudadanas, en particular a la falta de un ordenamiento jurídico en donde se establezcan los fundamentos jurídicos bajo los cuales las Autoridades concedoras de las mismas ajustarán su actuación, en estricto apego al principio de legalidad que rige el desempeño de las autoridades en el país, relativo a que éstas están obligadas a hacer únicamente lo que la ley les permita.

Si bien los lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana emitidos por la Secretaría de la Función Pública, son la base en la que las Áreas de Quejas de los Órgano Interno de Control de las dependencias y entidades y la propia Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, basan su actuación en torno a la atención de las quejas y denuncias, no se debe pasar por alto que dichas disposiciones no tienen observancia y obligatoriedad general por lo que no pueden ser oponibles de terceros, toda vez que se trata de lineamientos internos, que si bien son de acatamiento general y obligatorio para las mencionadas autoridades, también lo es que no tienen la fuerza suficiente para fundamentar en ellos las diversas actuaciones y diligencias que se llegasen a desahogar en el desarrollo de las investigaciones.

Si bien la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula las relaciones que se presentan entre la Administración y los administrados a efecto de crear situaciones de derecho mediante actos administrativos, se considera que dicha legislación puede ser aplicable supletoriamente al procedimiento de quejas y denuncias que nos ocupa al existir diversos conceptos que forman parte del procedimiento administrativo que regula, precisando que si bien existen diversas opiniones de los estudiosos del derecho en cuanto a sus alcances y naturaleza jurídica, es de mencionarse que, es la legislación que mas se acerca a las particularidades que se presentan en la atención de las peticiones ciudadanas, ya que se insiste, en la actualidad no existe disposición legal alguna en la que se encuentre previsto un procedimiento específico que las regule.

Se considera que con la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se generaría un compromiso mayor por parte de las Autoridades correspondientes a efecto de dar atención integral a las quejas y denuncias ciudadanas y que el resultado de sus actuaciones estaría plasmado en un acto que verdaderamente contenga una debida fundamentación, otorgando con ello la legalidad que requieren este tipo de actos.

Al respecto, cabe hacer mención, tal y como lo señala el Doctor Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo que *“El acto administrativo requiere para su formulación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo a las normas legales.”*¹

La aplicación supletoria de la ley en comento de manera general brindaría una mayor certeza en cuanto a diversas particularidades propias de los procedimientos, en materia de personalidad, de notificaciones, forma de computar los términos legales, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación, silencio administrativo.

¹ FRAGA, Gabino, *Op. Cit.* Págs. 254 y 255.

Al igual que en la diversidad de procedimientos que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el procedimiento de quejas y denuncias en contra de servidores públicos existen los intereses que se encuentran inmersos en las relaciones de derecho administrativo, por una parte el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado, exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria.

El procedimiento administrativo, constituye la forma de expresión de la función administrativa, a través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa; en consecuencia, el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, siendo importante resaltar que el procedimiento administrativo viene a constituir una garantía de eficacia, en tanto que más que nadie tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho a fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa.

Conforme a los anteriores principios, es que se considera que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vendría a dar la fuerza necesaria a los procedimientos de quejas y denuncias en cuanto al marco de legalidad en el que estos se desarrollen, dando certeza tanto a los gobernados de que sus peticiones tendrán un seguimiento efectivo y minucioso, mediante un procedimiento que permita tenerlos informados desde la captación de sus peticiones, hasta la conclusión del asunto; por otro lado, certeza al servidor público al que se le imputen los hechos materia de investigación en las quejas y denuncias, de que estará sujeto a una investigación que no es resultado del capricho de la autoridad o del propio administrado, sino que serán sujetos a un procedimiento que se encuentra previamente establecido en una ley y cuyo resultado deberá contener los requisitos de motivación y fundamentación

observables en todo acto de autoridad; y por último certeza a las Áreas de Responsabilidades, en el caso de que en el desarrollo de las quejas o denuncias resultase una presunta responsabilidad, en el sentido de que en el extremo de que se imponga una sanción al servidor público involucrado, la misma estará precedida de actos debidamente fundados y motivados, desde la investigación de la queja o denuncia y del propio procedimiento administrativo de responsabilidades.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994, misma que entró en vigor el 1º de junio de 1995, está dividida en seis títulos que a su vez se subdividen en capítulos como sigue:

Título primero Del ámbito de aplicación y principios generales.

Capítulo único

Título segundo Del régimen jurídico de los actos administrativos.

Capítulo primero: Del acto administrativo.

Capítulo segundo: De la nulidad y anulabilidad del acto administrativo.

Capítulo tercero: De la eficacia del acto administrativo.

Capítulo cuarto: De los términos y plazos.

Título tercero Del procedimiento administrativo.

Capítulo primero: Disposiciones generales.

Capítulo segundo: De los interesados.

Capítulo tercero: Impedimentos, excusas y recusaciones.

Capítulo cuarto: De los términos y plazos.

Capítulo quinto: Del acceso a la documentación e información.

Capítulo sexto: De las notificaciones.

Capítulo séptimo: De la impugnación de notificaciones.

Capítulo octavo: De la iniciación.

Capítulo noveno: De la tramitación.

Capítulo décimo: De la terminación.

Capítulo décimo primero: De las visitas de verificación.

Título tercero A De la mejora regulatoria.

Capítulo primero: Disposiciones generales.

Capítulo segundo: De la comisión federal de mejora regulatoria.

Capítulo tercero: De la manifestación de impacto regulatorio.

Capítulo cuarto: Del registro federal de trámites y servicios.

Título cuarto De las infracciones y sanciones administrativas.

Capítulo único

Título quinto Medidas de seguridad.

Capítulo único

Título sexto Del recurso de revisión.

Capítulo primero: Disposiciones generales.

El procedimiento administrativo estrictamente previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esta contenido en los artículos del 12 al 18 que son los que estrictamente regulan el procedimiento, sin que ello implique que al procedimiento de quejas y denuncias no le sean aplicables otras disposiciones que se encuentran fuera de los artículos mencionados.

El esquema genérico que la ley, prevé respecto al procedimiento es de tres etapas: Inicio, Trámite o instrucción y Terminación, pudiéndose agregar a éstas, las visitas de verificación, las infracciones y sanciones, las Mediadas de seguridad y el recurso de revisión.

Con ello se prevé de la misma forma los principios tales como: Economía, Celeridad, Eficacia, Legalidad, Publicidad, Buena fe, que se encuentran insertos en el artículo 13; Emplazamiento a terceros, artículo 15-A, fracción IV; Impulso de oficio o Instancia de parte, artículo 14 y 49; Formalidades restringidas, lista cerrada, artículo 15; Transparencia y Acceso a la información artículos 16, fracciones III y VIII, 33 y 34, Suplencia y aclaración artículos 16 fracción VII y 17-A; Orden de despacho artículo 46; Acumulación, artículo 45; Cumplimiento de trámites (tres meses para decidir, artículo 17; Diez días para trámites de interesados artículo 32; diez días para notificaciones a partir de emisión del acto, artículo 39), Cuestiones incidentales, artículo 47 y 48; Términos y Plazos artículos 28 y 32; Imparcialidad, excusas y recusaciones, artículos 21 al 27; Régimen de notificaciones, artículos 35 al 39; Mediadas provisionales, artículo 44; Pruebas artículos 50 al 55 y Alegatos, artículo 56.

Con la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al procedimiento de quejas y denuncias se cumplen a cabalidad diferentes actos propios de la administración, mismos que consisten en: prever, planear, organizar, dirigir, y controlar la actividad, toda vez que el orden normativo que la misma estatuye exige una serie de trámites, formalidades y procedimientos que deben cumplirse antes de emitir la voluntad administrativa, siendo la razón de esto que: la actividad administrativa se adecue a criterios de objetividad y eficacia así como el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Cabe apuntar que, para todo lo no previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es a su vez, aplicable, supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que para las cuestiones específicas que no se encuentren reguladas en la citada Ley adjetiva, se podrá recurrir a éste a fin de encontrar sustento a todos y cada uno de los actos propios de la autoridad en el desarrollo de las investigaciones.

4.2. PROCEDENCIA DE LA MODIFICACIÓN

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, excluye algunas materias específicas al ámbito de su aplicación, no obstante ello se considera que la modificación que se plantea es procedente, toda vez que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es la legislación vigente en el sistema jurídico mexicano que se adecua a las necesidades propias de lo procedimientos de quejas y denuncias, ya que se considera que esta materia en específico no se encuentra prevista en las que enumera el párrafo tercero del artículo 1 de la Ley Adjetiva que se analiza.

4.2.1 ANÁLISIS AL PÁRRAFO TERCERO DEL LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Para explicar el porque se considera que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es aplicable supletoriamente al procedimiento de quejas y denuncias en contra de servidores públicos federales, es necesario analizar el contenido de su artículo 1, en específico el párrafo tercero, dispositivo que es del tenor siguiente:

“Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales

de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.”

Como se aprecia el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye expresamente de su aplicación las materias siguientes:

- a) Las de carácter fiscal.
- b) Las relativas a las responsabilidades de los servidores públicos.
- c) Las que se refieren a la justicia agraria y laboral.
- d) Las que se refieren al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

En este sentido, las anteriores materias se excluyen en razón de que existen legislaciones especiales en donde se regula de manera especial cada uno de estos procedimientos y que dada su naturaleza es necesaria su autonomía.

Así, tenemos que la materia fiscal sea tal vez de las más complejas en cuanto a su regulación debido a la diversidad de disposiciones que regulan esta materia, en donde cada una de ellas tiene sus propios procedimientos de determinación de obligaciones; siendo de manera general el Código Fiscal de la Federación, el ordenamiento legal en donde se establecen las bases del sistema fiscal.

Dicho Código consta de Cinco Títulos que se subdividen de la siguiente manera:

Título Primero: Disposiciones Generales

Capítulo I (Innominado)

Capítulo II: De Los Medios Electrónicos

Título Segundo: De los Derechos y Obligaciones de los Contribuyentes

Capítulo Único

Título Tercero: De las Facultades de las Autoridades Fiscales

Capítulo Único

Título Cuarto: De Las Infracciones y Delitos Fiscales

Capítulo I: De las Infracciones

Capítulo II: De los Delitos Fiscales

Título Quinto: De los Procedimientos Administrativos

Capítulo I: Del Recurso Administrativo

Sección Primera: Del Recurso de Revocación

Sección Segunda: De la Impugnación de las Notificaciones

Sección Tercera: Del Trámite y Resolución de los Recursos

Capítulo II: De las Notificaciones y la Garantía del Interés Fiscal

Capítulo III: Del Procedimiento Administrativo de Ejecución

Sección Primera: Disposiciones Generales

Sección Segunda: Del Embargo

Sección Tercera: De la Intervención

Sección Cuarta: Del Remate

Título Sexto Del Juicio Contencioso Administrativo

Éste Título fue derogado por el artículo segundo de la ley federal de procedimiento contencioso administrativo, publicado el 1 de diciembre de 2005, a partir del 1 de enero de 2006).

De la estructura del Código Fiscal de la Federación se aprecia que efectivamente esta materia tiene su regulación especial por lo que es inaplicable en esta materia la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo las excepciones que ésta última marca, en relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, en donde únicamente será aplicable el Título Tercero A, de la mencionada Ley Adjetiva, título que se refiere a la Mejora Regulatoria.

Es importante mencionar que tal y como se establece en la última parte del artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para los efectos de Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas, considerando pertinente citar el comentario plasmado en la obra denominada Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada por Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco J. Venegas Huerta, sin que se pretenda con dicha cita entrar al análisis específico de la materia en comento ya que no es la finalidad del presente trabajo.

Así, dicen los mencionados Autores que: *“Dicha enumeración es por demás incierta e indefinida, pues son actualmente cinco rubros los cuales están considerados genéricamente y que dan lugar a graves dudas de interpretación, pues por una parte se excluye la materia fiscal tratándose de las contribuciones y de los accesorios. Y a este particular, ni siquiera hace referencia al Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 2º clasifica como contribuciones a los impuestos, aportaciones de seguridad, contribuciones de mejoras y derechos, de donde quedan excluidos los aprovechamientos y los productos ... Ahora bien, los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización por cheques no pagados, parece ser que entran en la categoría de accesorios de las contribuciones de acuerdo con el invocado artículo del Código Fiscal ... Y por otra parte, la actualización de contribuciones no cubiertas que señala el artículo 21 del mismo ordenamiento, en realidad no se trata de accesorios, sino como dice el artículo mencionado, de contribuciones no cubiertas, pero queda la duda de la exclusión que hace la LFPA ...Esta falta de precisión, creemos que puede llegar a dar serios problemas de*

*interpretación de la LFPA, pues por una parte, el Código Fiscal da facultad a la SHCP para investigar, determinar, liquidar y cobrar contribuciones y sus accesorios; la duda es, ¿esto queda dentro o fuera de la LFPA?*²

Por otro lado en cuanto al procedimiento en materia agraria se encuentra regulado en la Ley Agraria, en su título Décimo denominado “**De la Justicia Agraria**”, mismo que consta de seis capítulos que se denominan:

1. Disposiciones Preliminares
2. Emplazamientos
3. Del Juicio Agrario
4. Ejecución de las Sentencias
5. Disposiciones Generales y
6. Del recurso de revisión.

En esta materia es pertinente mencionar que la propia Ley Agraria contiene además de procedimientos de resolución de conflictos ante los tribunales agrarios, una serie de procedimientos relativos a cuestiones de ejidos, comunidades, pequeña propiedad, siendo que la normatividad en materia agraria encuentra su fundamento a nivel Constitucional en el artículo 27, mismo que es reglamentado por dispositivos jurídicos expedidos para regular sus principios generales como la propia Ley Agraria o la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, buscando con la mencionada regulación especial la realización de la Justicia Agraria.

En este orden, por lo que hace a la Justicia Laboral, el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en cita no hace referencia, como se mencionada en la mencionada obra Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada, “*si las*

² ACOSTA ROMERO, Miguel, *et. al.*, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Séptima Edición, Porrúa, México 2003, Pág. 256.

*relaciones de trabajo son reguladas por el artículo 123 Apartado A o B o fracción XXIII bis de este último apartado o párrafo octavo del artículo 3º Constitucional.*³

No obstante lo anterior, haremos referencia de manera enunciativa a las disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a efecto de apreciar el porque la exclusión de esta materia de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En primer lugar, la Ley Federal del Trabajo se encuentra dieciséis Títulos que se estructuran de la siguiente manera:

Título Primero: Principios Generales

Título Segundo: Relaciones Individuales de Trabajo

Capítulo I: Disposiciones generales

Capítulo II: Duración de las relaciones de trabajo

Capítulo III: Suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo

Capítulo IV: Rescisión de las relaciones de trabajo

Capítulo V: Terminación de las relaciones de trabajo

Título Tercero: Condiciones de Trabajo

Capítulo I: Disposiciones generales

Capítulo II: Jornada de trabajo

Capítulo III: Días de descanso

Capítulo IV: Vacaciones

Capítulo V: Salario

Capítulo VI: Salario mínimo

Capítulo VII: Normas protectoras y privilegios del salario

³ *Ibidem*, Pág. 257

Capítulo VIII Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas

Titulo Cuarto: Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones

Capítulo I: Obligaciones de los patrones

Capítulo II: Obligaciones de los trabajadores

Capítulo III: Habitaciones para los trabajadores

Capítulo III BIS: De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores

Capítulo IV: Derechos de preferencia, antigüedad y ascenso

Capítulo V: Invenciones de los trabajadores

Titulo Quinto: Trabajo de las Mujeres

Titulo Quinto BIS: Trabajo de los Menores

Titulo Sexto: Trabajos Especiales

Capítulo I: Disposiciones generales

Capítulo II: Trabajadores de confianza

Capítulo III: Trabajadores de los buques

Capítulo IV: Trabajo de las tripulaciones aeronáuticas

Capítulo V: Trabajo ferrocarrilero

Capítulo VI: Trabajo de autotransportes

Capítulo VII: Trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal

Capítulo VIII: Trabajadores del campo

Capítulo IX: Agentes de comercio y otros semejantes

Capítulo X: Deportistas profesionales

Capítulo XI: Trabajadores actores y músicos

Capítulo XII: Trabajo a domicilio

Capítulo XIII: Trabajadores domésticos

Capítulo XIV: Trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos

Capítulo XV: Industria familiar

Capítulo XVI: Trabajos de médicos residentes en período de adiestramiento en una especialidad

Capítulo XVII: Trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley

Titulo Séptimo: Relaciones Colectivas de Trabajo

Capítulo I: Coaliciones

Capítulo II: Sindicatos, federaciones y confederaciones

Capítulo III: Contrato colectivo de trabajo

Capítulo IV: Contrato Ley

Capítulo V: Reglamento interior de trabajo

Capítulo VI: Modificación colectiva de las condiciones de trabajo

Capítulo VII: Suspensión colectiva de las relaciones de trabajo

Capítulo VIII: Terminación colectiva de las relaciones de trabajo

Titulo Octavo: Huelgas

Capítulo I: Disposiciones generales

Capítulo II: Objetivos y procedimientos de huelga

Titulo Noveno: Riesgos de Trabajo

Tabla de Enfermedades de Trabajo

Tabla de Valuación de Incapacidades Permanentes

Titulo Décimo: Prescripción

Titulo Once: Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales

Capítulo I : Disposiciones generales

Capítulo II: Competencia constitucional de las autoridades del trabajo

Capítulo III: Procuraduría de la defensa del trabajo

Capítulo IV: Del servicio nacional del empleo, capacitación y adiestramiento

Capítulo V: Inspección del trabajo

Capítulo VI: Comisión nacional de los salarios mínimos

Capítulo VII: Comisiones consultivas de la comisión nacional de los salarios mínimos

Capítulo VIII: Procedimiento ante la comisión nacional de los salarios mínimos

Capítulo IX: Comisión nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas

Capítulo X: Juntas federales de conciliación

Capítulo XI: Juntas locales de conciliación

Capítulo XII: Junta federal de conciliación y arbitraje

Capítulo XIII: Juntas locales de conciliación y arbitraje

Titulo Doce: Personal Jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

Titulo Trece: Representantes de los Trabajadores y de los Patrones

Capítulo I: Representantes de los trabajadores y de los patrones en las juntas federal y locales de conciliación y arbitraje y en las juntas de conciliación permanentes

Capítulo II: Representantes de los trabajadores y de los patrones en la comisión nacional de los salarios mínimos y en las comisiones consultivas

Capítulo III: Representantes de los trabajadores y de los patrones en la comisión nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas

Titulo Catorce: Derecho Procesal del Trabajo

Capítulo I: Principios procesales

Capítulo II: De la capacidad y personalidad

Capítulo III: De las competencias

Capítulo IV: De los impedimentos y excusas

Capítulo V: De la actuación de las juntas

Titulo Quince: Procedimientos de Ejecución

Capitulo I

Sección Primera: Disposiciones Generales

Sección Segunda: Del Procedimiento del Embargo

Sección Tercera: Remates

Capitulo II: Procedimiento de las tercerías y preferencias de crédito

Sección Primera: De las Tercerías

Sección Segunda: De la Preferencia de Créditos

Capitulo III: Procedimientos paraprocesales o voluntarios

Titulo Dieciséis: Responsabilidades y Sanciones

Conforme a lo anterior y debido a que el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no hace alusión específica a qué se debe entender como justicia laboral, se considera que la exclusión a que hace referencia la mencionada Ley, se refiere a los títulos del once al dieciséis, de la citada Ley Federal del Trabajo en donde se encuentran reguladas las autoridades del trabajo, el derecho procesal del trabajo, los procedimientos de ejecución y las responsabilidades y las sanciones, estimándose que es en dichos títulos en donde se encuentra “la justicia laboral” al regular la forma en que se van a determinar los derechos en las relaciones de trabajo cuando una de las partes considere que se le están lesionando sus prerrogativas laborales.

Por otro lado, y por cuanto hace a las relaciones entre los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se estructura de la siguiente manera:

Título Primero

Título Segundo: Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares

Que consta de VII Capítulos innominados.

Título Tercero: Del Escalafón

Que consta de III Capítulos innominados.

Título Cuarto: De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo

Que consta de IV Capítulos innominados.

Título Quinto: De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales

Que consta de un Capítulo innominado.

Título Sexto: De las Prescripciones

Título Séptimo: Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo

Que consta de III Capítulos innominados.

Título Octavo: De los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos

Que consta de II Capítulos innominados.

Título Noveno: De los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores

Que consta de II Capítulos innominados.

Título Décimo: De las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones

Que consta de un Capítulo único innominado.

Lo mismo ocurre con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debido a la ambigüedad en el contenido del citado párrafo tercero del artículo 1, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en donde de manera general se habla de la “justicia laboral”, se considera que los títulos que se encuentran excluidos del imperio de la menciona Ley, son del séptimo al décimo en donde se regula el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el procedimiento ante el mismo, los medios de apremio y la ejecución de los laudos, de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, así como las correcciones disciplinarias y las sanciones, en donde de la misma manera se van a determinar los derechos de alguna de las partes de una relación laboral en caso de controversia.

Por lo que hace a lo mencionado por el dispositivo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se analiza, en el sentido de que quedan excluido de la aplicación de la misma el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones Constitucionales, es de señalarse el contenido de los artículos 21 en sus primeros cuatro párrafos y 102 apartado A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se hace alusión a la figura del Ministerio Público.

***“Artículo 21.** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

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.

...

“Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

...

Conforme al contenido de los anteriores mandatos Constitucionales, tenemos que las funciones constitucionales del Ministerio Público son entre otras las de la investigación y persecución de los delitos la solicitud de las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine, funciones que en materia federal son reguladas de manera específica en el Código Federal de Procedimientos Penales, disposición adjetiva que proporciona las formalidades y procedimientos que deben ser observados por el Ministerio Público para llevar a cabo las funciones que por mandato Constitucional le fueron conferidas.

Por último y en relación con el tema del presente trabajo de investigación, se considera que pudiera generarse controversia en el sentido de que conforme al contenido del artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sería improcedente la propuesta que se expone, es decir, la de aplicar supletoriamente esta Ley a los procedimientos de quejas y denuncias en contra de servidores públicos federales, al establecerse que una de las materias que queda excluida del ámbito de su aplicación es la referente a la de responsabilidades de los servidores públicos.

Lo anterior, no significa ningún tipo de obstáculo para que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sea aplicable supletoriamente a los procedimientos de quejas y denuncias que presente de la ciudadanía en contra de servidores públicos federales por incumplimiento a sus obligaciones o las presentadas por los mismos servidores públicos en contra de la actuación de otros que por virtud del desempeño de su encargo tengan conocimiento, toda vez que se considera que la materia de responsabilidades de los servidores públicos, al igual que las materias que se han

señalado en párrafos precedentes, tiene su propio procedimiento a fin de determinar sanciones a servidores públicos que incumplan con sus obligaciones, lo que de ninguna manera abarca al procedimiento de quejas y denuncias.

Para clarificar lo anterior, es menester citar el contenido del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo en dicho dispositivo en donde se establece el procedimiento administrativo sancionador.

“ARTÍCULO 21.- *La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

I.- *Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.*

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- *Concluida la audiencia, se 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;*

III.- *Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas*

correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- *Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.*

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- *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.*

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o

entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.”

Como se observa del contenido del anterior precepto, la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades para imponer las sanciones a servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones, deberán hacerlo mediante el procedimiento previsto en el mismo.

En este sentido, dicho procedimiento inicia con la citación del presunto responsable a una audiencia, citación en la que se deberá notificar que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.

Se establecen además como requisitos, que la notificación del citatorio deberá ser de manera personal, indicándose que entre la fecha de la notificación y la fecha de celebración de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de 15, existiendo de la misma forma el apercibimiento para el servidor público presunto responsable el apercibimiento de que en caso de que no se presente a la audiencia los actos que se le imputan se tendrán por ciertos.

Una vez en la audiencia, la Autoridad levantará el acta respectiva en donde debe constar la fecha, el lugar y la autoridad ante la que se actúa se le hará del conocimiento al compareciente el motivo por el que fue citado, y se procederá a tomar sus generales, de la misma forma se deberá tomar, la protesta de conducirse con verdad en la diligencia y enterarle del delito que cometen los que se conducen con falsedad ante autoridad distinta de la judicial.

En este orden, se le concede al compareciente el uso de la palabra para que haga las manifestaciones que a su interés convenga, siendo importante señalar que en la práctica de las Contralorías los alegatos de los comparecientes en la mayoría de los casos se desahogan de manera escrita lo que da mayor celeridad a la diligencia.

Así, una vez que se llevó a cabo la audiencia se le debe dar al compareciente un plazo de cinco días a efecto de que aporte las pruebas que estime suficientes, formalidad que quedó reformada con la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que en la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se preveía en un solo acto, es decir, se establecía que el presunto responsable al momento de desahogar la audiencia de mérito debería alegar lo que a sus intereses conviniera aportando las pruebas que estimara pertinentes en el mismo acto.

En esta tesitura una vez que se desahogaron todas las pruebas que requerían de ulterior desahogo, y previo a que la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades emita la resolución correspondiente, si de las actuaciones observa la posible comisión de una u otras infracciones a cargo del servidor público emplazado o de otros, podrá ordenar la práctica de nuevas diligencias o la citación a una o más audiencias a fin de que todos los hechos presuntamente irregulares sean esclarecidos en su totalidad.

Agotadas todas las diligencias y desahogadas todas y cada una de las pruebas presentadas por el servidor o servidores públicos involucrados las mencionadas

autoridades tendrán el plazo de cuarenta y cinco días, para emitir la resolución correspondiente en donde se indique la no comisión de alguna infracción o en su caso imponiendo las sanciones correspondientes en términos de la Ley de la materia.

De la misma forma se prevé en el dispositivo que se analiza la facultad para la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, de suspender temporalmente al servidor público que fuera sujeto del procedimiento sancionatorio, ello con la finalidad de que dicho servidor no entorpezca las investigaciones para deslindar responsabilidades, señalándose que dicha suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público, y la misma quedará sin efectos cuando alguna de las citadas Autoridades así lo considere pertinente en cuyo caso, la suspensión temporal dejará de surtir sus efectos al momento en que se emita la resolución en el procedimiento respectivo

Si con la conclusión del procedimiento, el servidor público no resultare responsable de las irregularidades por las que fue investigado, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirá además las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que surtió efectos la suspensión.

Así, de manera genérica, este es el procedimiento que en materia de responsabilidades de los servidores públicos prevé el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, procedimiento que se considera queda excluido de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo conforme a lo previsto en el párrafo tercero de su artículo 1.

En este orden de ideas, el procedimiento de quejas y denuncias oponibles por la ciudadanía en contra de servidores públicos federales o por los propios servidores públicos en contra de otros, se desarrolla de manera autónoma al procedimiento de responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas

de los Servidores Públicos, y aún más el procedimiento de quejas y denuncias es previo al procedimiento de responsabilidades.

Lo anterior es así, ya que precisamente el desarrollo del procedimiento de quejas y denuncias está encaminado a que la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Quejas en este caso, lleva a cabo investigaciones relacionadas con el desempeño del servidor público sujeto de la queja o denuncia a efecto de determinar si existen elementos que pudieran suponer que existe alguna presunta responsabilidad a su cargo, y se subraya el término “presunta”, ya que el Área de Quejas no es la Autoridad competente para atribuir responsabilidades a los servidores públicos, sino que su actuación en este tipo de procedimientos se circunscribe a investigar los hechos que le son puestos a su conocimiento por parte de la ciudadanía y determinar si la actuación del servidor público involucrado esta apegada a sus obligaciones, ya que en caso de que no lo considere así, pondrá a consideración del Área de Responsabilidades los hechos denunciados y las investigaciones llevadas a cabo a fin de que esta última determine si es o no procedente que se inicie el procedimiento de responsabilidades en contra del servidor publico involucrado en donde se deban observar las formalidades antes descritas.

Si bien es cierto, algunos autores consideran que el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades se presenta cuando se instruyen las investigaciones en los procedimientos de quejas o denuncias o en los de auditoría en su caso, al considerar que partir de esta etapa se empiezan a determinar las posibles responsabilidades de los servidores públicos involucrados, también lo es que el inicio de las investigaciones en el caso de quejas o denuncias y aún en las diligencias de auditoría, no siempre concluirán con un acuerdo de turno al Área de Responsabilidades en el caso de las primeras o con un Informe de Presunta Responsabilidades en el caso de la segunda, ya que en muchos casos las quejas o denuncias no cuentan con elementos suficientes que pudieran generar presunta responsabilidad a cargo del servidor público investigado o en su caso al momento en que, en el desarrollo de una auditoría, se llegase a determinar alguna observación

por parte del Órgano Interno de Control, la misma puede ser solventada por el servidor público demostrando que su actuación ha sido apegada sus obligaciones y en observancia de las normas legales que por motivo de su encargo esta obligado a acatar.

Por lo anterior se considera que la exclusión que hace la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al ámbito de su aplicación de la materia de responsabilidades de los servidores públicos, no es extendible al procedimiento de quejas y denuncias ya que se trata de dos procedimientos diversos.

Los tribunales del país, han determinado en diversos criterios el momento en que inicia el procedimiento administrativo de responsabilidades, en la mayoría de los casos en el estudio de la prescripción de las facultades para sancionar que tienen tanto la Secretaría de la Función Pública, el Titular del Órgano Interno de Control o el Titular del Área de Responsabilidades, toda vez que dicha figura jurídica se determina con base en el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades.

A continuación se citan algunos criterios.

Tesis número I.4o.A.343 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, marzo de 2002, Novena Época, página: 1427, que es del tenor siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. INICIO DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DE IMPONER SANCIONES, PARA EFECTOS DE LA PRESCRIPCIÓN. Los procedimientos administrativos en general tienen su origen a partir de que el acto de inicio es notificado. Así las cosas, el ejercicio de las facultades de la autoridad para imponer sanciones en el procedimiento administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe entenderse iniciado a partir de que se notificó al servidor público la existencia del procedimiento administrativo disciplinario, lo que debe actualizarse antes de que se consuma el plazo de prescripción, pues si no se notifica al afectado dentro de dicho

plazo, las referidas facultades prescriben, en virtud de que lo que interrumpe la prescripción es la notificación del acto de inicio.

(Subrayado añadido)

Tesis número I.13o.A.83 A, sustentada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, diciembre de 2004, Novena Época, página: 1404 en la que literalmente se dispone:

“PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES PARA IMPONER SANCIONES POR RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE INTERRUMPE AL EFECTUARSE LA NOTIFICACIÓN DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. Del estudio correlacionado de los artículos 64, fracción II y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que el término para la prescripción de la facultad sancionadora del Estado se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos que prevé el mencionado artículo 64, el cual se inicia con la notificación de la citación a una audiencia, en la que se les harán saber las responsabilidades que se les imputan, así como su derecho a ofrecer pruebas; por otro lado, por notificación debe entenderse el hacer saber una resolución de la autoridad con las formalidades preceptuadas para el caso, de lo que se colige que su finalidad es, por una parte, que el servidor público tenga conocimiento de la instauración de ese procedimiento y, por otra, que se interrumpa el plazo de prescripción aludido, efectos que se perfeccionan en el momento en que éste se hace sabedor del procedimiento incoado en su contra. Por tanto, al perfeccionarse el objeto de la notificación con el conocimiento por parte del servidor público de la citación a la audiencia, debe considerarse que en ese momento se interrumpe el término de prescripción, y no a partir de que surta efectos la notificación, en términos de la legislación penal federal de aplicación supletoria en la materia, porque de estimarse así, se estaría disminuyendo el plazo para que la autoridad ejerza su función sancionadora.”

(Subrayado añadido)

Se citan los anteriores criterios, toda vez que en ellos se establece de manera clara el momento en el que inicia el procedimiento administrativo de responsabilidades, siendo precisamente con la notificación del citatorio a la audiencia prevista en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), reiterándose que es precisamente este procedimiento el que se excluye de la

aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que como ya se ha analizado en la ley de la materia se establece puntualmente el procedimiento que deben seguir las autoridades para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En este sentido, es que se considera que el procedimiento que deben seguir las autoridades competentes para la sustanciación de las quejas y denuncias no está previsto en la exclusión, a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que si bien es cierto el origen de los procedimientos de quejas y denuncias se encuentra en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también lo es que este ordenamiento legal carece de disposiciones en las que se regulen dichos procedimientos, ya que únicamente hace referencia a que la ciudadanía podrá presentar quejas y denuncias en contra de servidores públicos por posibles incumplimientos a sus obligaciones, sin que se encuentre prevista la forma que se van a atender dichas instancias ciudadanas, encomendando la emisión de los criterios para su atención a la Secretaría de la Función Pública, lo que se considera insuficiente dada la trascendencia que pudieran tener ciertas quejas o denuncias presentadas por la población.

4.2.2 LAS ACTUACIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como autoridades administrativas tienen que apegar sus actuaciones a los requisitos de motivación y fundamentación que se encuentran inmersos en el contenido de los artículos 14 y 16 Constitucionales, en este sentido, se considera que todas aquellas actuaciones que se lleven a cabo por éstos Órganos y en particular por sus Áreas de Quejas, deben contener dichos requisitos

Las actuaciones de estas Áreas en los procedimientos de quejas y denuncias, son indiscutiblemente actos administrativos, desde el punto de vista amplio atendiendo al órgano que lo emite, motivo por el que se propone la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a fin de regular tales actos.

Cabe recordar que los actos administrativos, al contener la voluntad del Órgano Administrativo, se prepara, forma, produce o ejecuta a través del procedimiento administrativo que constituye la expresión de la Función Administrativa.

El procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es lo que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produce estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.

Al respecto “El Procedimiento Administrativo debe conceptualizarse como aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un Acto Administrativo.”⁴

En otro orden de ideas el Acto Administrativo es el origen de todo Procedimiento Administrativo que se da en una relación jurídica entre las partes ya mencionadas

En general, los actos administrativos que emiten los órganos de la Administración Pública Federal dirigidos a los particulares, deben disponer de la fuerza pública del Estado, a fin de exigir el cumplimiento de sus determinaciones.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuanto al acto administrativo, señala lo siguiente:

⁴ CASTREJON GARCÍA, Gabino, Derecho Procesal Administrativo, Cardenas Editor, México, 2001. Pag. 190.

En su artículo 4º regula la existencia de los “actos administrativos de carácter general”, precisando que estos son expedidos por las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, y que para que produzcan efectos jurídicos, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, como son:

- a) Los reglamentos.
- b) Los decretos.
- c) Los acuerdos.
- d) Las normas oficiales mexicanas.
- e) Las circulares.
- f) Los formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores,

Por otra parte la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, NO define lo que es el acto administrativo; pero sí menciona en su artículo 1 que, los actos administrativos de la Administración Pública Federal Centralizada son actos de autoridad a los cuales se aplica esa ley, la cual también se aplica a los actos de la administración pública paraestatal, cuando estos sean actos de autoridad.

En este orden de ideas, se hace necesario citar el concepto de acto administrativo de algunos tratadistas siendo que según Delgadillo Gutiérrez, es *“una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de su función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma directa”*⁵

Para el Maestro Miguel Acosta Romero el acto administrativo, *“es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea,*

⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Op. Cit.*, Pág. 264

reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”⁶

Los mismos Tribunales del país han conceptuado el acto administrativo como se aprecia en la tesis aislada I.4o.A.341 A, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XV, de marzo de 2002, página 1284, que es del tenor siguiente:

“ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. *La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad”.*

(Énfasis añadido)

De las anteriores definiciones podemos afirmar, que dentro de las actuaciones de las autoridades competentes para conocer de los procedimientos de quejas y denuncias los actos que contienen las características que revisten los actos administrativos, son los acuerdos por los cuales se pone fin al procedimiento de investigación, siendo dichos acuerdos los de turno al área de responsabilidades, los de archivo por falta de elementos, los de incompetencia o los de improcedencia.

Así, los acuerdos de incompetencia o de improcedencia son tal vez los que menos características del acto administrativo contengan, toda vez que en los mismos no se entra al estudio de las probables irregularidades cometidas por algún servidor público en ejercicio de sus funciones, en los casos en estudio, sino que únicamente las Autoridades que los emiten declaran que no se encuentran legalmente facultados para conocer de los hechos expresados por el ciudadano en el primero de los casos, o simplemente manifiesta que la queja o denuncia no contiene los datos o indicios

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.*, Pág. 843.

que permiten establecer la presunta responsabilidad de un servidor público en el segundo de los casos; siendo que en ambos no es necesario agotar el procedimiento a efecto de emitir la determinación correspondiente.

No obstante ello, dichas determinaciones son la manifestación de la voluntad del Órgano del Estado, en el caso, de los Titulares de los Órganos Internos de Control o de los de las Áreas de Quejas, en donde se deben observar los requisitos de motivación y fundamentación, ya que si bien dichas determinaciones no tendrán un efecto jurídico en contra de algún servidor público, también lo es que dichas determinaciones son materia de revisión por las Autoridades Competentes de la Secretaría de la Función Pública, por lo que se deben emitir con estricto apego a derecho, ya que de lo contrario ello podría ser causa de responsabilidad administrativa del funcionario que la emitió.

En el mismo sentido se encuentran los acuerdos de archivo por falta de elementos , con la particularidad de que para emitir este tipo de acuerdos, las autoridades competentes deben desahogar el procedimiento respectivo efectuando todas las investigaciones que sean necesarias siempre y cuando al momento de que es presentada la queja o denuncia, exista algún indicio que pudiera presumir la responsabilidad de algún servidor público, recordando que el mencionado acuerdo procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

Los acuerdos deben contener las formalidades previstas para los actos administrativos, ya que deben ser emitidos debidamente fundados y motivados, ya que el no ser emitidos de dicha manera pudiera generar responsabilidad administrativa de las autoridades que las emita, ello conforme al contenido del artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que literalmente dispone:

“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.”

Especial importancia tienen los acuerdos que emitan los Titulares de los Órganos Internos de Control o sus respectivas Áreas de Quejas, en los que se determine que existen elementos que configuran una presunta responsabilidad a cargo de algún servidor público y que pudieran tener como efecto las sanciones correspondientes.

Dichos acuerdos son la base en la que se va a respaldar un procedimiento administrativo de responsabilidades cuando éste tiene su origen en un procedimiento de quejas o denuncias, y en muchas ocasiones de la debida o indebida integración de las investigaciones depende mucho la imposición o no de las sanciones correspondientes y más aún, en el caso de que se imponga alguna sanción también dependerá de su validez de las mismas ante los tribunales jurisdiccionales competentes.

Para clarificar lo anteriormente expuesto, se hace necesario enlistar los requisitos y elementos previstos en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismos que se deben observar para que el acto administrativo que se emita tenga la validez plena:

“I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.”

Esta fracción tiene aplicación a los actos que se dicten en los procedimientos de quejas y denuncias, ya que existen Autoridades específicas que están facultadas por el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública para conocer de las mismas y en su caso arribar a las determinaciones procedentes.

“II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;”

El objeto del procedimiento administrativo de quejas y denuncias, es precisamente la determinación de la presunta responsabilidad administrativa del servidor o servidores públicos involucrados, misma que estará en función de las obligaciones específicas que tengan a su cargo, ya que son precisamente dichas obligaciones las que van a permitir imputar alguna irregularidad, teniendo vital importancia las circunstancias de tiempo y lugar pudiéndose agregar las circunstancias de modo, ya que a través de éstas, se va a individualizar la infracción tomando como base lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;”

Esta fracción es uno de los principales fines del procedimiento de quejas y denuncias, ya que de la debida atención de las mismas se vera incrementada la calidad de los servicios públicos federales, toda vez que a través de su atención se puede contar con información veraz y oportuna que permita detectar áreas críticas para actuar de manera preventiva para combatir la corrupción, lo que desde luego es de interés público en razón de que cuando los servidores públicos se apartan de los principios que rigen su actuación, lesionan gravemente la confianza que la sociedad deposita en sus gobernantes; motivo por el cual, la atención de una queja o denuncia deberá proporcionar una respuesta oportuna, profesional y eficaz de ésta, motivando de esta forma al ciudadano que se sienta afectado por el actuar de la Administración Pública Federal o de alguno de sus servidores públicos, a acudir ante las instancias competentes con la certeza de que será escuchado y atendido debidamente, y de esta forma, la participación ciudadana también se constituya en una medida preventiva que inhiba la práctica de conductas irregulares en la prestación de los trámites y servicios.

“IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;”

Este es un requisito de validez, esencial en los actos que se emitan dentro de la Administración Pública Federal en general y que por supuesto debe ser observado por las Autoridades que conozcan de las quejas o denuncias en contra de servidores públicos, ya que por un lado se debe tener informado al ciudadano del trámite de la misma así como de su conclusión, y por el otro en caso de que se determine la presunta responsabilidad del servidor público, es obvio que dicha determinación debe constar por escrito y con la firma autógrafa a efecto de que sea turnada al Área de Responsabilidades para la incoación del procedimiento administrativo respectivo.

“V. Estar fundado y motivado;”

Esta fracción, no merece mayor comentario ya que como es sabido todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, es decir que deben citar los fundamentos legales en que se apoye la determinación y que se expresen los motivos del porque los hechos denunciados, en el caso, se encuadran en una hipótesis normativa.

“VI.- (Se deroga)”

Fracción derogada Diario Oficial de la Federación 24-12-1996

“VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;”

Esta fracción, es tal vez el requisito que se pretende sea cubierto a cabalidad en los procedimientos de quejas y denuncias ya que, como se ha venido insistiendo, en la actualidad no existe ley o reglamento en los que se establezca el procedimiento que las autoridades competentes deben observar para atención de dichas peticiones

ciudadanas, existiendo únicamente los lineamientos de atención ciudadana emitidos por la Secretaría de la Función Pública, mismos que no tienen la condición de ley o reglamento, ya que se trata únicamente de disposiciones internas para las Autoridades que de ninguna manera pueden ser utilizados como fundamento legal para atender los procedimientos.

“VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;”

Cabe recordar que el error, implica la disconformidad entre la voluntad interna del funcionario con los elementos del mundo exterior que le servirán de base para la formación del acto. El error constituye un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del Acto Administrativo que, induce al órgano a la formación de la voluntad de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir esa falsa apreciación, lo que en el procedimiento de quejas y denuncias es de vital importancia ya que la Autoridad competente debe analizar perfectamente las circunstancias que le son puestas de su conocimiento tratando de allegarse de la verdad con las investigaciones, ya que en caso de duda en cuanto a la actuación del servidor público, no podría emitir su determinación en el sentido de que cuenta con elementos que presumen su responsabilidad administrativa, ya que dicha determinación debe estar perfectamente delimitada a efecto de que se inicie el procedimiento respectivo; de la misma forma ocurre con la adecuación entre la conducta del servidor público y sus obligaciones previstas en la Ley, ya que tampoco debe mediar error en cuanto a la aplicación de las disposiciones legales correspondientes.

“IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;”

El dolo, como vicio de la voluntad de la Administración Pública, se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del Acto Administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta dolosa,

pudiendo provenir del ciudadano o del funcionario público, lo cual debe ser observado por la Autoridad concedora de la queja o denuncia ya que por un lado, al detectar el dolo por parte del ciudadano en la presentación de la queja o denuncia y si la misma no cuenta con elementos o indicios que permitan determinar la presunta responsabilidad del servidor público señalado, se debe determinar su improcedencia; y por otro lado la actuación de la Autoridad administrativa debe ser imparcial ya que de no hacerlo así pudiera ser objeto de responsabilidad administrativa el funcionario que en conocimiento de una queja o denuncia actúe con dolo ya sea hacia el ciudadano o hacia el mismo servidor público involucrado en la queja o denuncia.

En este sentido, la violencia como vicio de la voluntad administrativa se exterioriza con motivo de la coacción física o moral que se ejerce sobre el funcionario, produciendo el Acto Administrativo no en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, sino por el temor a sufrir un mal injusto.

“X. Mencionar el órgano del cual emana;”

Esta fracción tiene relación con la competencia de la autoridad que va a emitir el acto, mismo que en el procedimiento que nos ocupa debe estar perfectamente identificado en cualquier diligencia, lo que permitirá al ciudadano y al servidor público involucrado, conocer que la autoridad concedora esta perfectamente facultada para ello ya que en caso contrario se estaría violando la garantía de seguridad jurídica de los gobernados al no saber el órgano del cual emanan las determinaciones que se tomen en el procedimiento respectivo.

“XI.- (Se deroga)”

Fracción derogada Diario Oficial de la Federación 24-12-1996

“XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;”

Esta fracción, es de vital importancia ya que permitirá en primera instancia al ciudadano identificar con precisión el expediente en el que se esta dando atención a su queja o denuncia, lo que le permitirá tener el seguimiento específico del mismo sin que ello le resulte en perdida de tiempo al tratar de identificar el asunto.

En relación con los documentos y el nombre del servidor público involucrado deben estar perfectamente delimitados ya que en aquéllos es donde se apoyara principalmente la determinación de la Autoridad respecto de la responsabilidad de éste, mismo que debe estar perfectamente identificado para poder concretar su actuación.

“XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;”

Esta fracción, debe ser observada por las autoridades conecedoras de las quejas o denuncias a efecto de poder determinar la circunscripción territorial y para poder identificar la oportunidad con la que se esta tramitando el procedimiento.

“XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;”

Como se ha venido mencionando, se debe tener informado al ciudadano sobre la tramitación que se este dando a su queja o denuncia, motivo por el cual de la misma forma se le debe hacer saber que el expediente se encuentra a su disposición para ser consultado en las oficinas de la autoridad conecedora de las mismas.

“XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y”

Desde un punto de vista particular, los actos que se emitan dentro del procedimiento administrativo de quejas y denuncias, en específico los que pongan fin a éste

conforme al artículo 83 de la Ley, no pueden ser recurribles, tema que será abordado a fondo en punto específico del presente trabajo, sin que ello implique que dichos actos no sean actos administrativos en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Los actos que se emitan dentro del procedimiento de quejas y denuncias, deben analizar todas y cada una de las características que hayan sido puestas en conocimiento de la autoridad por el ciudadano y mas aún por las que se presenten en el desarrollo de las investigaciones, lo anterior para que la determinación que se llegase a adoptar se encuentre debidamente motivada, ya que de ello dependerá en gran medida el sentido del acuerdo.

Por las razones expuestas es que se considera que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, daría fuerza legal a las actuaciones de las Autoridades competentes en los procedimientos de las quejas y denuncias ya que no se aplicaría únicamente a las determinaciones que pongan fin a las mismas sino a todas y cada una de las diligencias que se presenten en el desarrollo de las investigaciones, dándose la certeza al ciudadano de que su petición fue atendida cabalmente, en el sentido que se haya resuelto, además de proporcionar al Área de Responsabilidades, en caso de que la investigación le haya sido turnada, un expediente debidamente conformado que le permitirá adoptar la mejor determinación en el procedimiento administrativo de responsabilidades que se llegase a desahogar.

4.3 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El Procedimiento Administrativo consiste en un conjunto de actos procesales que tienen como objetivo el lograr un fin.

Es decir, el Procedimiento Administrativo en su concepción pura y llana no necesariamente tiene que abarcar el aspecto contencioso, motivo por el cual es importante distinguir entre aquél y el Procedimiento Contencioso Administrativo.

El Procedimiento Administrativo en su aspecto general se encuentra regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, y modificada por decretos del 19 de abril y 30 de mayo del 2000.

Es importante mencionar que este ordenamiento jurídico ha sido objeto de diversas estudios y críticas, dada la naturaleza del Procedimiento Administrativo, que puede ser tan variado como Actos Administrativos se ejecuten. Tan es así que en la actualidad existen leyes y reglamentos que en materia administrativa incluyen en su contenido el procedimiento específico de la materia administrativa de que trate, por lo que no en todos los procedimientos es aplicable el ordenamiento federal anteriormente señalado porque existen normas jurídicas que no únicamente incluyen el aspecto sustantivo, sino también el adjetivo.

Sin embargo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo logra un objetivo que es el de plantear un Procedimiento Administrativo en forma de "genérica", es decir, que contiene aquellos elementos esenciales que debe reunir cualquier tipo de Procedimiento Administrativo para que durante la ejecución de los diferentes actos procesales se respete las garantías de los gobernados.

Así, vemos como en su título tercero se encuentran las normas aplicables a lo que es el Procedimiento Administrativo contenido en nuestra ley, como son las que se refieren a la forma, a las partes que intervienen, los impedimentos, excusas y recusaciones, los términos y plazos, el acceso a documentación e información, las notificaciones y su impugnación, las secuelas procesales del mismo, así como las visitas de verificación.

El Procedimiento Administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública y los particulares en sus relaciones con ella.

Por medio de este procedimiento se obliga a los órganos públicos y a los particulares, a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguran la finalidad de la ley.

La Administración Pública dispone legalmente de Procedimientos Administrativos de carácter general que son principios procesales comunes a instituciones administrativas diversas.

También cuenta con procedimientos especiales de una materia determinada que legalmente difiera del procedimiento general, por las peculiares características de las materias a la que se aplican.

En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan o anteceden la expresión de la voluntad administrativa, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende.

A esta sucesión de actos que integran las fases en las que se compone el procedimiento administrativo se le denomina trámite administrativo, que constituye el

medio para construir, formar y ejecutar la voluntad administrativa, es decir, los requisitos que deben ser cumplidos previamente a la emisión del acto definitivo.

Así, el procedimiento administrativo estrictamente previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo está contenido en los artículos 12 al 69 que estrictamente son los que regulan el procedimiento.

Existen diferentes fases en que se puede dividir el procedimiento administrativo previsto en la Ley, siendo tales las de a) iniciación, b) Instrucción, y c) Decisión.

La fase de iniciación puede presentarse de dos formas: de oficio o a petición de parte, tal como lo refiere al artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El procedimiento se inicia de oficio cuando en la propia Administración el Órgano competente decide actuar en virtud de cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Por propia iniciativa:
- b) Por orden del órgano Superior;
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados:
- d) Por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración o cualquier otro ente Público.
- e) Por la denuncia o queja de los particulares

Siendo ésta última la que nos interesa, siendo importante precisar que se considera que no obstante que el inicio de este procedimiento administrativo esta supeditado a la presentación de una queja o denuncia, su inicio de hará de forma oficiosa toda vez que el denunciante no es considerado por la ley como interesado y, por tal motivo queda al margen del procedimiento, ello obedece al hecho de que la denuncia o queja administrativa es una información que un particular hace ante una autoridad

administrativa, normalmente sobre el mal desempeño de un servidor público, que no genera derecho alguno a resolución, por lo que el órgano competente decidirá si inicia el procedimiento disciplinario.

Por otra parte el procedimiento se inicia a instancia de parte interesada cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, ya que sólo estos sujetos son considerados como parte interesada en el procedimiento administrativo.

Por su parte en la fase de instrucción el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento.

De acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 46, 47, 49, 50, 52, 53, 54 y 56, la tramitación de dicho procedimiento en la fase de instrucción, la autoridad deberá guardar y respetar riguroso tratamiento de los asuntos de la misma naturaleza, sin alterar el orden cronológico; las cuestiones incidentales que se susciten no suspenderán la tramitación del procedimiento; podrá hacer uso de diligencias para mejor proveer fin de contar con mejores elementos de conocimiento y comprobación de los hechos, deberá admitir todo tipo de pruebas, excepto la confesional de las autoridades por medio de absolución de posiciones directas; el desahogo de pruebas deberá realizarse dentro de un plazo no menor de tres ni mayor de quince días contados a partir de su admisión; para dicho desahogo el órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para dicha diligencia, cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, la autoridad deberá solicitar informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, fundando y motivando dicha solicitud.

Las autoridades administrativas para resolver las cuestiones sometidas a su consideración, requieren de informes o dictámenes de otros órganos, generalmente

de carácter consultivo los cuales adquieren relevancia en la tramitación del procedimiento administrativo, en cuanto que ellos constituyen declaraciones de juicio que ilustran a la mencionada autoridad al proporcionarle los elementos de opinión necesarios para esté en aptitud de emitir resolución.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley, los informes desde el punto de vista de su obligatoriedad se clasifican en obligatorios y facultativos, sea que las normas legales respectivas los exijan o no; y desde el punto de vista de su fuerza o eficacia jurídica, en vinculantes o no vinculantes. Por otro lado, de acuerdo con este precepto por regla general los informes serán facultativos y no vinculantes y por excepción cuando la norma legal respectiva así lo establezca tendrán el carácter de obligatorios y vinculantes, existiendo la obligación de la autoridad encargada de dictar el acto a resolver conforme a la opinión dada en dicho informe, ya que de no hacerlo el acto también estaría afectado de nulidad en cuanto no se encontraría debidamente motivado.

La fase de decisión se integra con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se allegó, es decir, con la emisión del acto final objeto del procedimiento.

Esta decisión debe constar por escrito y deberá hacerse con la oportunidad requerida dentro de los plazos que al efecto establezcan las disposiciones jurídicas reguladoras del acto respectivo.

En esta fase tiene aplicación el principio de eficacia que rige al procedimiento administrativo, en tanto implica la rapidez, simplicidad y economía procedimental, ello es así en virtud de que la finalidad del procedimiento administrativo es la producción del acto del órgano administrativo, independientemente de que la instancia se inicie de oficio o a petición de parte y en esta media surge el deber de la Administración de que se emita la decisión correspondiente. En consecuencia, el órgano administrativo no se encuentra en libertad de decidir, sino que lo debe hacer, pues el

incumplimiento afecta el principio de eficacia al grado de que para combatir la falta de decisión la ley establece la Negativa Ficta e incluso puede llegar a configurarse, en su caso, la caducidad.

Por último, los actos que ponen fin al procedimiento administrativo, conforme al artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son los siguientes:

I. La resolución del mismo;

II. El desistimiento;

III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

IV. La declaración de caducidad;

V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.”

De acuerdo con la doctrina, el procedimiento administrativo puede concluir o terminar de manera normal o anormal. La forma normal lo constituye la resolución expresa que resuelve el fondo del asunto. Las formas anormales comprenden aquellos supuestos por los que la autoridad da por concluido el procedimiento sin decidir la cuestión de fondo, por cuestiones de hecho o de actos de los particulares; son los previstos en las fracciones II a VI del artículo 57, desistimiento, renuncia de derechos, declaratoria de caducidad, hechos supervenientes que imposibilitan la tramitación del procedimiento y el convenio.

4.4 ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS DE ATENCIÓN CIUDADANA Y LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana emitidos por la Secretaría de la Función Pública, son las disposiciones en las que los Órganos Internos de Control basan sus actuaciones para el conocimiento de las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía en contra de servidores públicos federales.

Así, al ser la Ley Federal de Procedimiento Administrativo una legislación de carácter general en donde se establece el procedimiento que deben desahogar las autoridades administrativas para la atención de los asuntos de sus respectivos competencias, se hará el comparativo con los lineamientos a efecto de acreditar que tal legislación puede ser aplicable al procedimiento de quejas y denuncias.

<p>Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana emitidos por la Secretaría de la Función Pública.</p>	<p>Ley Federal de Procedimiento Administrativo</p>
<p><i>“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.</i></p> <p><i>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.”</i></p>	
<p><i>“La instancia captadora verificará que las quejas o denuncias contengan:</i></p> <p><i>Datos del quejoso o denunciante: nombre, edad, domicilio, entidad federativa, municipio y localidad, teléfono, nacionalidad y documento que acredite su identidad, a falta de éste se anotará la carencia del mismo.</i></p> <p><i>Protesta de ley para que se conduzca con verdad</i></p>	<p><i>“Artículo 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.</i></p> <p><i>Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas,</i></p>

en sus manifestaciones, haciéndole saber al compareciente el delito y las penas en que incurre quien declara con falsedad ante una autoridad distinta a la judicial, en términos de lo establecido por el artículo 247, fracción I, del Código Penal Federal. En caso de que se trate de un menor de edad, únicamente se le exhortará para que se conduzca con verdad.

Datos del servidor público involucrado: nombre, cargo que desempeña, lugar de adscripción, (dependencia, entidad, Procuraduría General de la República u otra institución pública). De no contar con dicha información cualquier otro dato que facilite su identificación, como su media filiación, que podrá consistir en:

Sexo, estatura, complexión, edad aproximada, color de ojos, piel, cabello, tipo de boca, cejas, nariz y señas particulares, y

En su caso, color de uniforme con sus particularidades y descripción del vehículo.

Trámite y servicio que originó la queja o denuncia.

Narración de los hechos: se redactará en primera persona, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas y deberá contener:

Tiempo: día, mes, año y hora aproximada de los hechos;

Lugar: sitio específico donde se realizaron;

Modo o circunstancias de ejecución: narración progresiva y concreta de los hechos, se explicará con detalle el orden en que acontecieron, el trámite o servicio realizado, nombres de las personas involucradas y su participación (promoviente, acompañantes, servidores públicos o personas presentes);

Pruebas: Deberán vincularse aquellas que aporte u ofrezca el quejoso o denunciante al transcribirse la narración de los hechos

Ratificación: el compareciente podrá ratificar lo manifestado y firmará al calce y margen para constancia. La falta de dicha ratificación no será impedimento para su trámite.

Firma del acta: al término del acta que se elabore con motivo de la queja o denuncia, se asentará la firma del servidor público facultado para su formulación y de quienes hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

Se entregará al compareciente una copia del acta levantada, se le hará saber el número de folio y de ser posible el número de control interno, a efecto de que esté en posibilidad de requerir

la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.”

“**Artículo 15-A.-** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

I. Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

II. Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado;

III. En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y

IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia u organismo descentralizado, aun y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado.”

“**Artículo 16.-** La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras

información sobre el trámite de su queja o denuncia.”

leyes;

III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;

V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;

VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;

VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;

IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.”

Como podemos observar de las anteriores disposiciones, en los Lineamientos no se hace referencia expresa a que las quejas y denuncias deban ser presentadas por escrito, sino por el contrario de la redacción de los requisitos transcritos se puede advertir que la captación de las mismas se hará mediante una comparecencia del ciudadano, al mencionar que al final se firmará el acta y se le dará una copia de la misma al compareciente; situación que bien puede ser complementada por las disposiciones mencionadas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismas que se observarán en caso de que la queja o denuncia sea presentada por escrito.

De la misma forma, la Ley, proporciona los elementos de la forma en que deben ser presentados los tramites y las pruebas que se adjunten al mismo, lo cual si bien puede parecer engorroso para al particular en el caso de las quejas o denuncias, también lo es que dichas formalidades permitirán a la Autoridad allegarse lo mas pronto posible de los medios idóneos para arribar a su determinación.

Igualmente, se establecen obligaciones a cargo de la Autoridad concedora del asunto, lo que podrá dar la confianza al ciudadano a efecto de que su queja o denuncia sea atendida con la oportunidad debida y con la posibilidad de estar informado del tramite de la misma, pudiendo la autoridad citarlo a efecto de que aporte mayores elementos para la investigación o en su caso para que ratifique la queja o denuncia cuando esto se considere necesario, estableciéndose en los lineamientos que ninguna queja o denuncia que cuente con elementos suficientes para su procedencia se archivará por falta de interés o desistimiento del ciudadano

“Serán autoridades competentes para conocer y resolver respecto de la presentación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, aquellas que, dentro de su ámbito y por disposición legal expresa, tengan facultades para ello. La instancia captadora identificará la autoridad competente y la turnará de inmediato para su tramitación.

La competencia se determina de acuerdo a la naturaleza de los hechos, trámites y servicios, así como por la adscripción de los servidores públicos involucrados.”

“Artículo 42.- *Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.*

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.”

Cabe hacer el comentario que en los Lineamientos se establece un procedimiento más específico que lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuanto a lo que deberán hacer los Órganos Internos de Control para determinar su competencia así como la forma en que tienen que proceder a efecto de turnar los asuntos cuando se considere que otra autoridad es la competente.

“Cualquiera que sea el medio o instancia de captación, los órganos internos de control estarán obligados a analizar las quejas, clasificarlas, registrarlas y darles el trámite que corresponda, según la naturaleza de los actos o hechos de que se trate.

El órgano interno de control deberá realizar un análisis general de la queja o denuncia captada para establecer su competencia para conocer del asunto. Una vez determinada su competencia, elaborará el Acuerdo de Inicio en el que describirá el fundamento jurídico para conocer del asunto, e iniciará, formalmente la etapa de investigación, vinculando al servidor público involucrado con esta instancia, y adquiriendo la obligación de tramitar dichas quejas y denuncias hasta su conclusión; dictando, cuando así proceda, el Acuerdo de Acumulación.”

“La acumulación ... procederá cuando existan varios procedimientos de investigación que puedan ser resueltos en solo acto, relacionados con un mismo servidor o grupo de servidores públicos y sobre los mismos hechos o conexos que originaron las quejas o denuncias presentadas; en razón de ello, el órgano interno de control, de estimarlo conveniente, podrá hacer uso de esta figura jurídica”

“Artículo 44.- *Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.”*

“Artículo 45.- *Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o se tramite cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán disponer su acumulación. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.”*

Cómo se puede apreciar ambos ordenamientos establecen que se deberán tomar las medidas pertinentes a efecto de que se el procedimiento tenga la fuerza vinculatoria correspondiente y con ello se llegue a una adecuada determinación.

“El término para la investigación de quejas o denuncias, deberá atender a principios de oportunidad, celeridad, transparencia, eficacia y eficiencia y, se medirá conforme a los estándares establecidos por la Dirección General de Atención Ciudadana y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.

“Artículo 17.- *Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo*

Ningún expediente deberá presentar inactividad procesal por más de 30 días naturales. No se considerarán en este supuesto, los casos en los que por la naturaleza del asunto que se trate, se haya requerido la actuación de una autoridad distinta a la dependencia o entidad en la que se encuentre el Órgano Interno de Control que conoce del asunto, o bien cuando se refiera a la práctica de una auditoría.”

al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.”

Entre estas dos disposiciones no existe correlación dados los fines que se persiguen en el procedimiento de quejas y denuncias, ya que el ciudadano que presenta la queja o denuncia carece de Interés legítimo para que ésta sea resuelta conforme a sus pretensiones, estando la Autoridad obligada a emitir la determinación correspondiente a efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidades en contra del servidor público involucrado en caso de contar con elementos para ello, y en su caso para determinar su archivo o improcedencia, debiendo tomar en cuenta de manera esencial los términos de prescripción que se mencionan en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Solicitudes de Información.

“En el requerimiento de información por parte del órgano interno de control ..., se deberá tener presente que los servidores públicos deben observar lo dispuesto en el artículo 8, fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece la obligación de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

Cuando se tenga identificado al servidor público involucrado, el órgano interno de control o el supervisor regional solicitará del mismo, a la dependencia o entidad de que se trate, o a la Procuraduría General de la República, la siguiente información:

Empleo, cargo o comisión que se encuentra desempeñando;

Área de adscripción;

“Artículo 54.- *Los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente. “*

“Artículo 55.- *A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo.*

Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.”

Domicilio laboral y personal;

Antigüedad y, en su caso, cargos que ha desempeñado en la institución, con fechas de movimientos, y

Los demás elementos que permitan conocer su situación laboral.

El Órgano Interno de Control, previa determinación de que el asunto de que se trata cuenta con los elementos para su remisión al área de responsabilidades, verificará en sus registros, y en segunda instancia en los registros de la SFP, si el servidor público involucrado, ha sido sancionado administrativamente, o fue encontrado responsable, sin haber aplicado sanción alguna.

En caso de no recibir respuesta, se deberá solicitar la intervención del superior jerárquico y comunicar tal situación al área de responsabilidades para que ésta inicie el procedimiento administrativo correspondiente.

Si las circunstancias de captación de la queja o denuncia requieren de la aportación de elementos o información a cargo de autoridades de otras dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República, se solicitará la información necesaria para llegar al esclarecimiento de los hechos.”

Se establece la posibilidad de solicitar informes, dentro de la propia Dependencia o Entidad a la que pertenezca el Órgano Interno de Control o a otras autoridades diversas, siendo suficiente para las primeras el que se establezca como fundamento para dicha solicitud lo establecido en el artículo 8, fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin que ello tenga aplicación a autoridades de otras dependencias, entidades u organismos, lo que podría ser subsanado con la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en donde se establece esta posibilidad a cargo de las autoridades que estén tramitando el procedimiento.

El Órgano Interno de Control se abstendrá de citar al servidor público involucrado durante el desahogo de la investigación, salvo en casos excepcionales en los que por la naturaleza del

“Artículo 16.- *La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:*

asunto se justifique la comparecencia de éste, a fin de complementar las actuaciones del expediente, en cuyo caso, no se deberá encuadrar la presunta irregularidad que se le atribuye en alguna de las conductas sancionables previstas en la Ley de la materia.

Los órganos internos de control, de acuerdo con las características y naturaleza de los hechos motivo de la queja o denuncia, o cuando así lo requieran, podrán citar al servidor público involucrado, para el desahogo de una o varias diligencias de carácter administrativo, con el fin de que aporte elementos que permitan determinar la existencia o no de presuntas responsabilidades, así como para que manifieste lo que a su derecho convenga sobre los mismos; para ello, el requerimiento deberá hacerse por oficio, debidamente fundado y motivado. Dicho citatorio deberá estar fundado en los términos que establecen los artículos 16 Constitucional, 8, fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 62 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su caso y, 47 fracción III, numeral 1 y fracción IV, inciso c), numeral 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el oficio citatorio, el órgano interno de control deberá describir, los hechos motivo de la queja o denuncia, la autoridad ante la que deberá comparecer, así como el lugar, la fecha y hora en que deberá presentarse. En caso de que comparezca con persona de su confianza y solicite se le dé participación, se le dará la intervención que proceda y se hará constar en el acta que la efecto se formule.”

“La comparecencia se deberá realizar en horas y días hábiles para la dependencia o entidad de que se trate o para la Procuraduría General de la República. No obstante ello, cuando se requiera practicar o continuar diligencias en horas y días inhábiles la autoridad investigadora deberá acordar lo conducente, de conformidad con lo dispuesto en la Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de marzo de 1999 y el Oficio Circular de la Secodam número SP/100/0574/99 de fecha 24 de marzo del mismo año.

Cuando el servidor público involucrado se presente con motivo de la citación, se le hará saber detalladamente el motivo de la queja o

I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

...”

denuncia y se pondrán a su disposición, para consulta, las constancias que obren en el expediente respectivo; se le solicitará manifieste lo que le conste de los hechos que se investigan y, en su caso, se le hará saber su derecho para aportar los elementos con que soporte su dicho, a efecto de integrar la investigación.

Lo manifestado en la comparecencia por el servidor público involucrado en la queja o denuncia se hará constar en el Acta de Comparecencia que se elabore al efecto.”

Particular importancia tienen este tipo de citaciones en el procedimiento de quejas y denuncias, ya que tal como se establece en los lineamientos, salvo en casos excepcionales los Órganos Internos de Control se abstendrán de citar al servidor público involucrado en las investigaciones, estableciéndose que para tal caso, no se encuadrará la conducta del servidor público a alguna de sus obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, proporcionando una serie de dispositivos legales en los que se debe fundar el citatorio, disposiciones que bien podrían complementarse con el contenido del artículo 16, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que si bien dicha disposición esta dirigida a las autoridades para con los particulares, se considera que ello no es impedimento para que un servidor público involucrado en una queja o denuncia, sea citado a comparecer ante la autoridad con fundamento en dicha fracción.

“Una vez finalizadas las actuaciones de investigación, recabadas, desahogadas y valoradas las pruebas y demás documentación complementaria, se concluirá esta etapa, para lo cual se emitirá cualquiera de los siguientes acuerdos:

Archivo por falta de elementos:

Remisión del expediente al área de responsabilidades:

De la misma forma, en cualquier momento de la etapa de investigación, cuando así proceda, podrá concluirse la misma mediante la emisión de los siguientes Acuerdos:

“Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo:

I. La resolución del mismo;

II. El desistimiento;

III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

IV. La declaración de caducidad;

V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el

***Incompetencia;
Improcedencia.”***

interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.”

En este punto es importante precisar, que la única fracción del artículo 57 antes citado, que tiene aplicación al procedimiento de quejas y denuncias, es la fracción I, ya que invariablemente se deberá emitir una determinación en alguno de los sentidos que señalan los lineamientos, ya que ni el desistimiento, ni la renuncia, ni el convenio de las partes son figuras que puedan presentarse en los procedimientos de quejas y denuncias, ya que se reitera, las cuestiones concernientes al correcto funcionamiento de la Administración Pública Federal, encomendado específicamente en sus servidores públicos son cuestiones de interés público que de ninguna manera pueden dejarse en suspenso o que se dejen de investigar por petición del ciudadano que puso en conocimiento de la autoridad correspondiente los hechos irregulares.

Así, de manera muy genérica es que se puede apreciar la correspondencia que existe entre los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana emitidos por la Secretaría de la Función Pública y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin hacer a un lado capítulos de ésta última que, sin que sea aplicable, tienen verdadera importancia en los procedimientos de quejas y denuncias en contra de servidores públicos federales, tal es el caso de capítulo correspondiente a los interesados, (segundo del Título Tercero) que es en donde se determinaría que no solo las personas físicas pueden presentar quejas o denuncias, sino que también las personas morales y la forma en que se deberá acreditar la personalidad de quien promueva en nombre de ellas, pudiéndose autorizar a personas para oír y recibir notificaciones.

De la misma forma, el capítulo tercero del mismo capítulo que se refiere a los impedimentos, excusas y recusaciones, ya que en materia de responsabilidades de los servidores públicos, si la autoridad tiene algún impedimento para conocer del asunto y no se excusa de su conocimiento ello puede generar intereses en conflicto que dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos es sancionado como una irregularidad de carácter grave acorde con lo establecido en el artículo 13 de dicho ordenamiento jurídico.

Similar importancia revisten, los capítulos cuarto, quinto y sexto, del título en comento ya que es en ellos en donde se establecen los términos y plazos para las actuaciones y diligencias administrativas, del acceso a la documentación e Información y las notificaciones respectivamente, siendo dichas figuras de vital trascendencia en el desarrollo de los procedimientos; siendo importante mencionar que en materia de acceso a la documentación e información, el ciudadano en los procedimientos de quejas y denuncias únicamente tendrá acceso a ellas en las oficinas de la autoridad correspondiente, sin que se puedan expedir copias certificadas de los documentos que obran en el mismo por prohibición expresa de los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública en los siguientes términos: *“Toda vez que las actuaciones que desarrolla el órgano interno de control en la etapa de investigación son de carácter interno y versan exclusivamente sobre los hechos denunciados, no se expedirán copias del expediente.”*

De tal manera, es que se considera procedente utilizar como legislación supletoria al procedimiento de quejas y denuncias la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que como hemos visto, muchas de las figuras que so reguladas en dicho ordenamiento tienen plena aplicación en el trámite de los procedimientos señalados.

4.5 TEXTO DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA REFORMA PROPUESTA.

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.

De la misma forma será aplicable para la atención de las quejas o denuncias la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo que sea aplicable este ordenamiento, sin que proceda recurso alguno en contra de las determinaciones que tomen las unidades concededoras de las mismas.

4.6 LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y POR ENDE DEL JUICIO DE NULIDAD, EN CONTRA DE LOS ACUERDOS QUE PONGAN FIN AL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Una vez que se ha estudiado la procedencia de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a los procedimientos de quejas y denuncias en contra de los servidores públicos federales, es importante hacer mención que contra las determinaciones de la Secretaría de la Función Pública, del Titular del Órgano Interno de Control o de los Titulares de las Áreas de Quejas y Denuncias de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, no procede recurso alguno ya que el hecho que se aplique el ordenamiento jurídico en cita, no implica que proceda el recurso previsto en el mismo.

Cabe hacer mención que el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone literalmente lo siguiente:

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

En primer lugar se considera que es improcedente el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y por ende el Juicio de Nulidad, al ser la interposición de dicho recurso de carácter opcional para los interesados, en razón de que la aplicación que se propone de dicho ordenamiento legal se refiere únicamente a las cuestiones que, si bien están previstas en los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana emitidos por la Secretaría de la Función Pública, las mismas no pueden ser oponibles a terceros al carecer dichos lineamientos de las características propias de una disposición legal, lo que hace endeble el procedimiento de quejas y denuncias.

En este orden de ideas, no se propone que el procedimiento por el que se van a ventilar las quejas y denuncias se tenga que hacer en estricto apego al procedimiento previsto en la Ley, sino que las Autoridades competentes basándose en los Lineamientos antes citados, como hasta la fecha lo hacen, fundamenten sus actuaciones en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al ser dicho ordenamiento legal en donde se encuentran la mayoría de las cuestiones que son reguladas por los citados lineamientos, lo que vendría a proporcionar mayor fuerza jurídica a las actuaciones de la Secretaría de la Función Pública y de los propios Órganos Internos de Control, ya que se insiste los lineamientos únicamente obligan a las dichas Autoridades a su observancia, pero no así a los particulares o a los

servidores públicos de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Lo anterior origina que no se cumpla con uno de los requisitos que el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece para la procedencia del recurso, el cual consiste en que dicho recurso será procedente en contra de actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente; lo que en la especie no se actualizaría ya que como se ha venido mencionando, no se pretende que se desahogue en su totalidad el procedimiento administrativo previsto en la Ley, sino que lo que se propone es que la misma sea aplicable en cuanto proceda a las actuaciones de las quejas o denuncias, por lo que no es dable que se considere que con la determinación que tomen las autoridades concedoras de las mismas se este resolviendo el procedimiento administrativo a una instancia o que se resuelva un expediente con base en la Ley.

Lo anterior hace improcedente de la misma forma el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que de considerarse la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como se propone ello por si mismo haría improcedente dicho juicio, al no estar dentro de los supuestos de competencia de dicho tribunal, previstos en el artículo 11 de su Ley orgánica, siendo dicha disposición del tenor siguiente:

“Capítulo II

De la competencia material del tribunal

Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”

Como podemos observar, en ninguna de las fracciones del artículo en cita encuadra la resolución que se tome en los procedimientos de quejas y denuncias incoados en contra de los servidores públicos federales, ya que no puede ser considerada como una resolución definitiva emitida con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como lo señala la fracción XIII, por lo antes expuesto, ni tampoco puede considerarse como una resolución definitiva en la que se impongan sanciones administrativas a servidores públicos con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como lo señala el la fracción XII, ya que estas resoluciones son las que se toman una vez desahogado el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente previsto en el artículo 21 de dicho ordenamiento legal, lo que en el procedimiento de quejas y denuncias no se cumple.

Por otro lado, y acorde con los criterios y jurisprudencias de los Tribunales Federales, es improcedente el recurso de revisión y el juicio de nulidad en contra de las determinaciones de las autoridades concedoras de las quejas y denuncias, en

razón de que se considera que la persona que las presenta ante las autoridades competentes carece de interés para que se sancione al servidor público denunciado.

A fin de dar claridad a lo anterior, se citan algunas de las mencionadas jurisprudencias y criterios.

Jurisprudencia número 2a./J. 1/2006, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XXIII, enero de 2006, novena época, página: 1120, en donde literalmente se establece:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE. De conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona tiene derecho a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; sin embargo, como el régimen de responsabilidades relativo no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, de ahí que aquél carezca de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que ordena el archivo del expediente por ser improcedente la queja o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa.”

(Subrayado añadido)

Jurisprudencia número IV.3o.A. J/6, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo: XXI, junio de 2005, novena época, página 726, que a la letra dispone:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE QUE FORMULÓ LA QUEJA QUE MOTIVÓ EL PROCEDIMIENTO RELATIVO EN CONTRA DE UN FUNCIONARIO DEL PODER JUDICIAL, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA DETERMINACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. De acuerdo con la hipótesis que consagra 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, es decir, la noción de perjuicio para que proceda la acción constitucional presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que cuando es transgredido por la autoridad faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando el cese de esa transgresión. Así, ese derecho protegido por el citado ordenamiento legal es lo que constituye el interés jurídico indispensable para la procedencia del juicio de garantías. Por otro lado, del análisis de las normas que regulan el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, así como de las facultades y naturaleza del órgano encargado de conocer de dicho procedimiento se advierte que aquéllas no están dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, sino colectivos por lo que no conceden a los particulares la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen de forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito y sus miembros como subordinados a ella. En consecuencia, el denunciante que formuló la queja en contra de un servidor público del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, carece de interés jurídico para impugnar en amparo la determinación que el Consejo de la Judicatura local tome al respecto, pues se trata de un procedimiento administrativo y no jurisdiccional en el que el denunciante tenga la calidad de parte, e incluso ni siquiera la ley de la materia contempla la posibilidad de impugnar la decisión del Consejo de la Judicatura mediante recurso alguno, de tal manera que tales resoluciones deben estimarse como inatacables por el particular, pues no representan un beneficio o perjuicio directo para el promovente de la queja, pues si bien tienen derecho a presentarla en relación con la conducta de los citados servidores públicos respecto de su actuación dentro de la tramitación de algún asunto judicial, su intervención no alcanza la facultad de impugnar las decisiones del mencionado Consejo de la Judicatura, pues dentro de esa actuación el único que podría resentir un agravio personal y directo sería el servidor público contra quien se formuló la queja, en el supuesto de que la resolución le fuera desfavorable, y no así el denunciante por no contar con un derecho respaldado en la ley y no verse afectado un derecho público subjetivo que le asista.”

(Subrayado añadido)

Tesis número 2a. LXXXI/2000, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo: XII, julio de 2000, novena época, página: 167 que es del tenor siguiente:

“TERCERO PERJUDICADO. CARECE DE TAL CARÁCTER EL PROMOVENTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE UN SERVIDOR PÚBLICO, QUE CULMINA CON LA RESOLUCIÓN QUE SE RECLAMA EN UN JUICIO DE GARANTÍAS Y, POR ENDE, DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER LA REVISIÓN ADHESIVA. *El artículo 5o. de la Ley de Amparo señala como una de las partes en el juicio de entre otros, la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que amparo, al tercero o terceros perjudicados y que pueden intervenir con ese carácter, se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado. Ahora bien, tratándose de la actuación de un servidor público, como parte de la estructura judicial, su régimen de responsabilidad administrativa, no reconoce ni tutela intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia y, en esa medida la resolución de una queja administrativa no representa un beneficio o perjuicio directo para quien la promovió, en virtud de que la actuación de los servidores públicos atañe al interés general y no al de un sólo individuo. Por tanto, el hecho de que una persona tenga derecho a denunciar y exigir la sanción de las faltas en que incurra un funcionario público en ejercicio de sus funciones, no implica que tenga interés jurídico para intervenir como tercero perjudicado en el juicio de garantías que se promueva en contra de la resolución con que culmina su queja, ni está legitimado para interponer el recurso de revisión adhesiva en contra de la sentencia que se dicte en dicho juicio.”*

(Subrayado añadido)

Conforme a las anteriores jurisprudencias y criterios, nos podemos percatar que desde el punto de vista del denunciante, es improcedente la interposición de algún medio de impugnación en contra de las determinaciones que tomen las autoridades administrativas encargadas de conocer de las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía, ya que los particulares no tienen un interés legítimo en dichos procedimiento, sino que la Ley sólo los faculta para presentar las quejas o denuncias en contra de la actuación de algún servidor público, sin que ello les genere el derecho de solicitar a la autoridad correspondiente la resolución de la queja en el sentido que aquél pretenda y menos aún surge el derecho de atacar las

determinaciones de dichas autoridades, ya que al dictarse éstas no se genera una afectación a la esfera de sus derechos que le pudiera permitir la interposición de algún medio de defensa.

Ahora bien, desde el punto de vista del servidor público involucrado en la queja o denuncia, es igualmente improcedente la interposición de algún medio de impugnación en contra del acuerdo en el que se determine que el asunto cuenta con elementos que permitan presumir alguna responsabilidad administrativa y que en consecuencia de ello se decrete su turno al área de responsabilidades.

Lo anterior es así, toda vez que con la emisión de dicho acuerdo no se causa ninguna afectación a la esfera jurídica del servidor público, en razón de que únicamente se trata de investigaciones internas en las que se **presume** una responsabilidad a su cargo, sin que ello resulte en una afectación directa al servidor público, ya que la consecuencia a dicha determinación es que el Área competente le inicie el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en la Ley de la materia, en donde se le dará su derecho para defenderse por lo que es hasta entonces cuando puede haber una afectación a sus intereses, ya que es el Área de Responsabilidades la única facultada para determinar si con la conducta del servidor público existe una responsabilidad y por ello sea acreedor a las sanciones correspondientes, siendo con la resolución a dicho procedimiento en donde pudiera resentir un perjuicio a sus derechos.

En este sentido es importante mencionar que el servidor público que resultare sancionado tiene la opción de interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme al artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; siendo claro que es dicha resolución la que le irrogaría algún perjuicio y no la emitida en la queja o denuncia, ya que posterior a dicha determinación quedara sujeto a un procedimiento en donde se

tienen que observar las formalidades esenciales a efecto de que pueda garantizarse una adecuada defensa.

Es por todo lo anteriormente argumentado que se considera improcedente la interposición del recurso de revisión y del juicio de nulidad en contra de las determinaciones que se tomen en un procedimiento de quejas y denuncias, ya que se observa que desde el punto de vista del ciudadano y desde el punto de vista del servidor público no existe una afectación directa a sus intereses que les diera legitimidad para interponer los mencionados medios de defensa.

CONCLUSIONES

Primera.- La Administración Pública en México, parte de la división de funciones que existe en nuestro sistema jurídico, correspondiendo el ejercicio de ésta a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes en su conjunto buscan la satisfacción de intereses generales.

Segunda.- El desarrollo específico de la Administración Pública Federal, por mandato Constitucional recae en el Poder Ejecutivo, mediante la organización de diferentes elementos, tanto materiales, como humanos y patrimoniales.

Tercera.- La expresión de la voluntad del Estado, se manifiesta a través de personas físicas, que en el desempeño de las funciones previamente establecidas en ley o reglamento dan lugar a la figura de la Función Pública, siendo ésta el conjunto de actividades tendientes a realizar el objetivo primordial del Estado que es la satisfacción de intereses colectivos.

Cuarta.- Al conjunto de personas que laboran en la Administración Pública Federal, quienes son nombradas diversas formalidades establecidas en la ley, se les da el nombre de servidores públicos, siendo ellos quienes serán el medio por el cual se desarrolla al actividad administrativa del Estado.

Quinta.- Las relaciones que surgen entre los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se regulan en diversas leyes, lo que se delimita conforme a las características propias del nombramiento por el cual son designados para desempeñar sus tareas.

Sexta.- La inobservancia de los servidores públicos a las disposiciones que regulan su actividad da lugar al sistema de responsabilidades, lo que puede originar sanciones de diversa índole.

Séptima.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el ordenamiento legal en el que se establecen las bases del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo que la inobservancia de los servidores públicos a sus disposiciones da lugar al fincamiento de sanciones de naturaleza administrativa.

Octava.- Una de las formas con las que cuentan las Autoridades competentes para iniciar investigaciones en relación con conductas de servidores públicos que pudieran constituir responsabilidad administrativa, es a través de la interposición de quejas y/o denuncias de la ciudadanía o de los propios servidores públicos que en el desempeño de sus funciones detectan conductas de sus compañeros que no se ajustan a las obligaciones previstas en la Ley.

Novena.- Las Autoridades competentes en nuestro sistema jurídico para conocer de las quejas o denuncias en contra de los servidores públicos de la Administración Pública Federal son la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades y las Áreas de Quejas inmersas en los mismos.

Décima.- En la actualidad existe una deficiencia en la Legislación aplicable a la materia, toda vez que la emisión de las disposiciones bajo las cuales se atenderán las quejas y denuncias se encuentra delegada por mandato expreso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a la Secretaría de la Función Pública, sin que dichas disposiciones tengan el carácter de Ley o Reglamento.

Undécima.- Sin que se emita una regulación específica en la materia, se considera que el Ordenamiento Legal vigente que pudiera ser aplicable a la materia de las Quejas y Denuncias interpuestas en contra de servidores públicos federales es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al constituir un compendio de disposiciones en las que se establecen formalidades que regulan las relaciones entre los Órganos de Gobierno y los administrados.

Duodécima.- Con la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se crearía confianza a la ciudadanía de que la interposición de las quejas o denuncias que considere pertinentes se van a atender con apego a la ley y no a capricho de la autoridad concedora de las mismas, lo que originaría una participación más activa de los gobernados en la detección de corrupción en las Instituciones de Gobierno.

Décimo Tercera.- Se dotaría de herramientas a las Autoridades competentes para la atención de las quejas o denuncias, lo que originaría que sus determinaciones se encuentren verdaderamente apegadas a derecho cumpliendo a cabalidad con los requisitos de motivación y fundamentación que todo acto de autoridad debe contener.

Décimo Cuarta.- Las quejas o denuncias que tuvieran elementos para poder presumir la responsabilidad administrativa de algún servidor público, darían lugar a procedimientos administrativos de responsabilidades debidamente sustentados en los que la aplicación de sanciones se encuentre estrictamente apegada a derecho.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Séptima Edición, Porrúa, México 2003.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo Séptima Edición, Porrúa, México 2004.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México 1999.
4. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Métodos y Técnicas de la Investigación, 2ª Edición, Porrúa, México 2001.
5. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 5ª Edición, Porrúa, México 2001.
6. ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, 4ª Edición, Porrúa, México 2004.
7. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, 2ª Edición, Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V., México 2004.
8. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Tomo I, Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2002.
9. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas Editor, México, 2001
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, 5ª. Edición, Porrúa, México 2005.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, INAP 1992.
12. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, primer y segundo curso, 5ª Edición, Porrúa, México 2002.
13. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 44ª Edición, Porrúa, México 2005.

14. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino, Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas, Porrúa, México 2002.
15. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, Porrúa, 8ª Edición, México 2003.
16. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México 2000.
17. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Tercero y Cuarto Cursos, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México 2000.
18. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 3ª. Edición,, Porrúa, México 2004.
19. NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1999.
20. ORENDAIN KUNHARDT, Ignacio, Ley Federal de Procedimiento Administrativo Análisis y Comentarios, 7ª Edición, Themis, México 2005.
21. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 5ª Edición, Porrúa, México 2004.
22. TRON PETIT, Jean Claude y ORTIZ REYES, Gabriel, La Nulidad de los Actos Administrativos, Porrúa, México 2005.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal de Entidades Paraestatales.
4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

6. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
7. Código Federal de Procedimientos Civiles.

8. Código Fiscal de la Federación.

O T R A S F U E N T E S

1. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Porrúa, S.A. de C.V., México 2005.

2. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana, México, noviembre de 2003

J U R I S P R U D E N C I A S , T E S I S A I S L A D A S , P R E C E D E N T E S R E L E V A N T E S Y E J E C U T O R I A S .

1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Poder Judicial de la Federación, IUS 2005, Junio 1917-Diciembre 2005, Jurisprudencia y Tesis Aisladas.