

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“TRABAJO PROFESIONAL EN EL SERVICIO DE  
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.”**

**“TRABAJO PROFESIONAL”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE :**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**SANDRA LÓPEZ SORIA**

**ASESOR. LIC. IRENE DIAZ REYES**

Marzo 2007.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*Agradezco al señor mi Dios por permitirme concluir un ciclo que estaba inconcluso en mi vida, por permitirme iniciar otros en los que si es su voluntad tendré éxito, pero sobre todo por todas las bendiciones recibidas.*

*A mis padres para los que no existen palabras suficientes para agradecer que siempre me han apoyado y alentado.*

*A mi hijo Daniel por ser el principal aliciente para salir adelante.*

*A la Facultad de Estudios Superiores ACATLAN de la Universidad Nacional Autónoma, a la cual debo y deberé hoy y siempre todos los conocimientos, adquiridos, siendo un privilegio haber pertenecido a dicha institución.*

*A la Lic. Irene Días Reyes, por haber aceptado ser mi asesora por la confianza y paciencia que me ha tenido, y gracias por su tiempo y valiosos consejo, pero sobre todo por la calidad humana que siempre me ha demostrado.*

*A todos y cada uno de los profesionales de la FES ACATLAN que con paciencia, y dedicación durante mis años de estudiante compartieron sus conocimientos y experiencias.*

*A la Lic. María Belem Flores Orozco  
por su paciencia y por todo el apoyo que me ha brindado*

*“El jurista, a diferencia del leguleyo, no puede darse por satisfecho con lo que en la ley está escrito, sino que debe además investigar su fundamento intrínseco”.*

*GIORGIO DEL VECCHIO*

# **TRABAJO PROFESIONAL EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO I.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

<b>1.1. Concepto.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.Integración:.....</b>	<b>13</b>
<b>Artículo 90 Constitucional.....</b>	<b>14</b>
<b>Artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2.1 Administración Pública Centralizada.....</b>	<b>14</b>
<b>a) Secretarías de Estado.....</b>	<b>16</b>
<b>b) Departamentos Administrativos.....</b>	<b>18</b>
<b>c) Órganos Desconcentrados.....</b>	<b>18</b>
<b>d) Consejería Jurídica.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.2 Administración Pública Paraestatal.....</b>	<b>23</b>
<b>a) Organismos descentralizados.....</b>	<b>25</b>
<b>b) Empresas de Participación Estatal.....</b>	<b>27</b>
<b>c) Fideicomisos Públicos.....</b>	<b>29</b>

### **CAPITULO II.- SERVIDORES PÚBLICOS**

<b>2.1. Concepto.....</b>	<b>32</b>
<b>a) empleado público.....</b>	<b>33</b>
<b>b) funcionario público.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2. La función pública.....</b>	<b>34</b>
<b>2.3. Derechos y obligaciones .....</b>	<b>35</b>
<b>2.4. Régimen Jurídico de los servidores públicos.....</b>	<b>41</b>
<b>2.5. Responsabilidad de los Servidores Públicos.....</b>	<b>45</b>
<b>a) Civil.....</b>	<b>48</b>
<b>b) Penal.....</b>	<b>52</b>
<b>c) Política.....</b>	<b>55</b>
<b>d) Administrativa.....</b>	<b>60</b>
<b>2.6. Manifestaciones de la facultad disciplinaria.....</b>	<b>63</b>
<b>2.7 Sanciones Administrativas.....</b>	<b>65</b>
<b>a) Amonestación privada o pública.....</b>	<b>68</b>
<b>b) Suspensión.....</b>	<b>68</b>
<b>c) Destitución del puesto.....</b>	<b>69</b>



d) Sanción Económica .....	70
e) Inhabilitación .....	72

### **CAPITULO III.- EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.**

3.1. Concepto.....	76
3.2. Estructura.....	76
<b>3.3 ÓRGANO INTERNO DE CONTROL</b>	
Concepto.....	79
3.3.1 Funciones.....	79
3.3.2. Estructura y Competencia.....	86
3.3.3. Área de Responsabilidades .....	88
Dirección de Responsabilidades e Inconformidades.....	89
Dirección de Procedimientos Legales.....	97

### **CAPITULO IV.-DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS**

<b>4.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....</b>	<b>105</b>
4.1.2 Deficiencia de artículo 21, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	108
a) Propuesta.....	110
b) Beneficio.....	111
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>112</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>114</b>

## INTRODUCCION

El Trabajo Profesional que se presenta, esta basado única y exclusivamente en la experiencia profesional que la suscrita ha adquirido en el Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, específicamente en el Área de Responsabilidades, resaltando sobre todo que esto no sería posible sin los conocimientos adquiridos durante la etapa de estudiante en esta honorable escuela, los cuales fueron y han sido lo suficientemente amplios y excelsos, para poder ejercer la profesión que tan acertadamente elegí, más aún, puedo afirmar que algunos de esos conocimientos se han reforzado, y a la par he tenido la oportunidad de adquirir con la práctica diaria otros.

Bajo esa directriz, y siendo que como servidor público me encuentro adscrita al Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, consideré pertinente para iniciar el presente trabajo ubicar primeramente dentro de la Administración Pública a dicha Dependencia, por ende, fue necesario estudiar las partes en que se encuentra dividida la Administración Pública, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber: Centralizada y Paraestatal, las cuales al ir las desmembrando nos encontramos que en la primera se ubican las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Órganos Desconcentrados y a la Consejería Jurídica; y en la segunda los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos; desprendiéndose del estudio realizado que el Servicio de Administración Tributaria es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En otro orden de ideas, siendo que entre una de las más importantes funciones del Órgano Interno de Control se encuentra la de vigilar que los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, cumplan con sus obligaciones, las cuales se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consideré pertinente describir qué es un servidor público, así como establecer cuales son las obligaciones que tiene que observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como sus derechos como trabajador; sin embargo, al ir desarrollando los temas se pudo apreciar que los mismos son complejos y amplios, toda vez que se encuentran insertos en diversas leyes, reglamentos internos e incluso manuales, por lo que sería interminable realizar un estudio suscinto de cada normatividad, no obstante ello, tomando como base las leyes que son de uso frecuente en el Órgano Interno de Control, así como considerando lo dicho por algunos estudiosos en la materia de servidores públicos, en forma sintetizada y generalizada se exponen los conceptos, los derechos y obligaciones de los servidores públicos. Aunado a lo anterior, el desarrollo del Capítulo II, conllevó a estudiar los tipos de responsabilidad en que incurrir dichos servidores públicos, a saber: civil, penal, administrativa y

política, deduciendo que para los efectos y propósitos del presente trabajo, la responsabilidad administrativa resultaba primordial, de aquí la necesidad de mencionar la facultad disciplinaria con la que cuenta la autoridad para llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario e imponer la o las sanciones correspondientes.

De esta forma y una vez que los Capítulos primero y segundo sirvieron de base para poder entrar sin detenerme, al que considero el capítulo central del presente trabajo, ya que en él plasmó todas y cada una de las actividades desarrolladas por la suscrita en el Órgano Interno de Control, en específico en el Área de Responsabilidades, el cual forma parte de la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria, con objetivos perfectamente delimitados, y cuyo cumplimiento se traduce en confianza y transparencia ante la sociedad, que finalmente es la interesada en que los servidores públicos que se encuentran en cada dependencia cumplan con las obligaciones inherentes a su cargo, empleo o comisión

En ese sentido, es importante resaltar que si bien el Capítulo III, denominado "El Servicio de Administración Tributaria", no es el más importante de los temas que aquí se exponen sí lo considero relevante, toda vez que en él se exponen las funciones, estructura y competencia del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, así como del Área de Responsabilidades, punto crucial en el objetivo que se persigue en el presente trabajo, y que sustenta lo expuesto en el primer párrafo de la presente introducción, ya que al estudiar y analizar las dos direcciones que componen la última de las áreas mencionadas, Dirección de Responsabilidades e Inconformidades y Dirección de Procedimientos Legales, describo a la par las actividades que la suscrita ha llevado a cabo en cada una de ellas.

Por otro lado, es sabido que no existen normas perfectas, y en el caso concreto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya vida jurídica y aplicación es muy corta (13 de marzo de 2002), existen lagunas, aciertos y desaciertos que poco a poco se podrán ir subsanando, sin embargo, es de llamar la atención que en relación a la fracción V, del artículo 21 la omisión que se plantea deviene desde la otrora Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64, fracción IV; ya que en ambos casos el legislador es omiso al pronunciarse en relación con el "tiempo transcurrido en que el servidor público que ha resultado responsable de la irregularidad imputada ha sido suspendido en forma temporal", ya que a la fecha en los casos de sanción de suspensión e inhabilitación el computo inicia una vez que se ha notificado al interesado la resolución emitida, y no así desde la fecha en que fue suspendido en forma temporal; de aquí la propuesta que se plantea.

## **CAPITULO I**

# **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **FEDERAL**

El estado se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito, su actuación responde a planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas, hasta la ejecución de actos concretos.

Para alcanzar los propósitos fijados y para alcanzar sus fines, los cuales se pueden traducir en el bien común, el Estado puede realizar funciones de regulador o de ejecutor, esto es, puede realizar actividades de policía, de servicio y de fomento.

Ahora bien, para llevar a cabo sus funciones el Estado requiere de la creación de diferentes organismos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución, de aquí el surgimiento de la Administración Pública, misma que consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, la cual es independiente de las funciones y atribuciones que tienen encomendadas los otros dos poderes, es decir, el Legislativo y Judicial.

### **1.1. Concepto**

La palabra administración etimológicamente deviene de una derivación de la palabra latina administratio, que significa "servir a" o bien de la contracción de ad manus trahere, cuyo significado es "traer a manos, manejar".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel y DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

El Lic. Nava Negrete, la define como “La custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hacen conforme a Principios, métodos o técnicas modernas o prácticas que procuren tales fines”.<sup>2</sup>

Para el Lic. Luis Humberto Delgadillo, la definición de Administración Pública tiene dos perspectivas, una en sentido objetivo y otra subjetivo, en la primera señala que “es una acción, una realización de actividades para un fin”, y en la segunda “implica una estructura orgánica, un ente a pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrar”.<sup>3</sup>

Por su parte, el Lic. Miguel Acosta Romero<sup>4</sup>, señala que la Administración Pública es parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene 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.

En este mismo sentido se pronuncia el Lic. Nava Negrete, quien señala que: “La Administración Pública, es un conjunto de medios de tipo jurídicos, económico social y material, con vista a la realización de los fines del gobierno”.<sup>5</sup>

## **1.2. Integración:**

La integración de la Administración Pública dependerá de la organización que el Estado establezca de acuerdo a las necesidades y fines propuestos, lo

---

<sup>2</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, “Derecho Administrativo”, Instituto De Investigaciones Jurídicas, serie A, Fuentes, B) Textos Y Estudios Legislativos, Núm. 79”, Primera Edición 1991, México.

<sup>3</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, Noriega Limusa, México 1990, Pág. 235.

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1986.

<sup>5</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Luis Humberto, “Derecho Administrativo Insituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición 1991, México.

que implica la utilización de diferentes formas de estructura de acuerdo a consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y la especialidad de la materia que deban conocer.

Así tenemos que la Constitución establece en su artículo 90, lo siguiente:

**ARTICULO 90.-** 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. ...”.

En concordancia con la Carta Suprema de nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero, indica:

**“ARTICULO 1º.** La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería 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 finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

En ese orden de ideas, la Administración Pública Federal se divide en: Centralizada y Paraestatal, mismas que explicaremos a continuación:

### **1.2.1. Administración Pública Centralizada**

Esta forma de organización a criterio de los Licenciados Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa, presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor

de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

Bajo esa vertiente, el Lic. Manuel Lucero Acosta, indica que la centralización implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías de Estado, de los Departamentos de Estado y de subordinación en el orden interno de cada unos de ellos.

Por otro lado, los órganos que integran esta forma de organización centralizada tienen como características principales que carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, por ello, actúan ejerciendo la personalidad del Estado aplicando sus recursos económicos, los cuales les son asignados vía presupuesto, las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas en los órganos superiores, las cuales son dadas por la constitución, ley o reglamento, es creada por ley y su organización jerarquizada de la administración se encuentra establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria.

Ahora bien, en párrafos que anteceden hice mención a que la centralización implica la concentración de poderes en una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado y alrededor de un centro, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo se encuentra atribuida a esa sola persona, que se encuentra en la cúspide de dicha estructura administrativa; sin embargo, ante la imposibilidad de que una sola persona realice todas y cada uno de las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas dependencias, de tal forma que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en el artículo 2º lo siguiente:



**“ARTICULO 2º.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado.
- II. Departamento Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica

A continuación explicaré cada una de ellas:

### ***a) Secretarías de Estado***

Es importante destacar que las Secretarías de Estado dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Órgánica de la Administración Pública Federal, son las siguientes:

#### **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, Recursos Naturales Y Pesca**

*Secretaría De Energía*

*Secretaría De Economía*

*Secretaría De Agricultura, Ganadería Y Desarrollo Rural*

#### **Secretaría De La Función Pública**

*Secretaría De Educación Pública*

*Secretaría De Salud*

*Secretaría De Trabajo Y Previsión Social*

*Secretaría De Reforma Agraria*

*Secretaría De Turismo*

Cabe resaltar que todas y cada una de las Secretarías se encuentran en el mismo nivel jerárquico, sin existir dependencia una de la otra, internamente mantienen la cohesión que les da su organización jerárquica, a partir de los titulares de cada dependencia, mismos que son nombrados y removidos libremente por el Presidente, de acuerdo a las facultades otorgadas por el artículo 89 Constitucional.

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en forma global las atribuciones y facultades de cada una de las Secretarías de Estado, y en forma particular en el reglamento interior que expide el Presidente de la República, y con mayor detalle en los manuales de organización que cada titular de dependencia expide, como instrumentos de apoyo administrativo interno.

A su vez cada una de las Secretarías está estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario de Estado, asimismo, en cada una existen varios subsecretarios que se denominan de acuerdo con la rama específica que atienden, así como existe un Oficial Mayor que se encarga de las gestiones administrativas relativas al personal, a los bienes que tiene a su disposición la propia Secretaría y en ciertos aspecto del presupuesto

De igual forma, las Secretarías cuentan con diversas Direcciones y Departamentos, los cuales pueden subdividirse en secciones, mesas juntas, comisiones, etc., según las necesidades del servicio que se presta, asimismo, existe el oficial administrativo que es el de menor jerarquía y quien realiza las funciones materiales o de menor importancia.

Por otro lado, existen Secretarías que cuentan con Cuerpos Consultivos integrados por elementos de la propia secretaría, o de particulares, a fin de escuchar las opiniones autorizadas de la industria o de las actividades económicas importantes de modo que el Estado pueda tomar decisiones y medidas en un momento dado, asimismo, pueden contar con organismos desconcentrados, como es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que cuenta con el Servicio de Administración Tributaria. A su vez cada Secretaría cuenta con diversos órganos específicos, como la Tesorería de la Federación que es un órgano de la Secretaría de Hacienda con su propia Ley Orgánica para sus atribuciones, y un funcionario que la encabeza.

### ***b) Departamentos Administrativos***

Estos órganos superiores de la Administración Pública Centralizada surgieron con la idea de asignarles funciones netamente administrativas, a fin de que se dedicaran exclusivamente al mejoramiento de los servicios públicos, sin embargo, dejaron de existir con la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993, que tuvo por objeto establecer la reforma política del Distrito Federal.

### ***c) Órganos Desconcentrados.***

Ahora bien, una vez explicada la Administración Pública Centralizada, es de observarse que el hecho de que la gran diversidad de facultades y de decisiones se concentren en un mismo organismo, trae como consecuencia problemas de funcionalidad, principalmente por la falta de agilidad en el despacho de los asuntos que en ese Órgano Centralizado se llevan, lo que dio por origen una nueva forma de organización denominada desconcentración.

El Profesor Luis Humberto Delgadillo, indica que: “La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo

ente, la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la Administración Central".<sup>6</sup>

Las principales características de un órgano desconcentrado, son a saber:

- a) Son creados por una ley, o reglamento
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central
- d) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual depende.
- e) Tiene autonomía técnica, es decir, se les otorga facultades de decisión (limitada) y cierta autonomía financiera.
- f) No puede tratarse de un órgano superior

#### ***d) Consejería Jurídica***

"La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es la Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada que tiene a su cargo brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al Presidente de la República, intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir y representarlo legalmente en los términos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asimismo, le corresponde igualmente a la Consejería coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia entre los criterios jurídicos de las Dependencias y Entidades, así como prestar apoyo y asesoría en materias jurídicas a las Entidades Federativas que lo soliciten."<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial limusa, México, 1990.

<sup>7</sup> Reglamento Interior de la Consejería Jurídica Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de julio de 2003.

Al frente de la dependencia a estudio, estará el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, quien tendrá rango de Secretario de Estado y dependerá en forma directa del Presidente de la República, quien determinará las Comisiones Intersecretariales y grupos de trabajo a los que aquél deba ser incorporado.

La competencia del Consejero Jurídico, se encuentra regulada en el artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al tenor siguiente indica:

"Artículo 102

...

...

...

...

La función de Consejero Jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la Ley"

Asimismo, en los dispositivos legales 1 (segundo párrafo); 2, fracción III; 4; 26; 43, y 43-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismos que son del tenor siguiente:

**"Artículo 1.-** La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la CJEF, integran la Administración Pública Centralizada."

**"Artículo 2.-** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: ...,

III. Consejería Jurídica"

**"Artículo 4.-** La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la CJEF. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá

directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República. A la CJEF le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades".

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

**"Artículo 43.-** A la CJEF corresponde

**I.-** Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

**II.-** Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

**III.-** Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

**IV.-** Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;

**V.-** Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

**VI.-** Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;

**VII.-** Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

**VIII.-** Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

**IX.-** Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

**X.-** Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y

**XI.-** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Ahora bien, la propia Ley Órgánica de la Administración Pública Federal, en su numeral 43-Bis establece que las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus Cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica.

Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal 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.

En atención a su naturaleza jurídica, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal 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, congruente con lo anterior, la CJEF no cuenta con objetivos y metas registrados como tales en el Sistema de Metas Presidenciales.

En cuanto hace a mecanismos de participación ciudadana, no aplica; en atención a su naturaleza y funciones jurídicas, la CJEF no cuenta con mecanismos de participación ciudadana para el despacho de los asuntos públicos que tiene encomendados.

### **1.2.2. Organización Pública Paraestatal**

En los párrafos que anteceden hice mención a que el artículo 90 de nuestra Carta Magna establece entre otras, que la Administración Pública Federal será Paraestatal, asimismo, el artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su segundo párrafo, determina cuales son las entidades y organismos que componen la Administración Paraestatal.

Así las cosas, es importante señalar que el surgimiento de la Administración Paraestatal, nace de que el Estado al ir ampliando su esfera de acción para intervenir en el campo de los particulares, ha tenido necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o



exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, para su éxito.

Entre las características principales de las entidades u organismos que componen la Administración Pública Paraestatal, se encuentran las siguientes:

- a) Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.
- b) Las entidades tienen funciones específicas, de interés público.
- c) Se crean por un instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo
- d) Tienen patrimonio propio.
- e) En términos generales, tienen personalidad jurídica, diferente de la del Estado.
- f) Aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración centralizada, están sujetas al control del Ejecutivo.

Ahora bien, las entidades paraestatales se rigen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sin embargo, existen excepciones como a continuación se indica:

Quedan excluidas de la aplicación de esta Ley:

Las instituciones de educación superior a la que la ley otorgue autonomía.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Procuraduría Federal del Consumidor

Se aplica la Ley en comento en forma parcial a:

Banco de México

Las sociedades nacionales de crédito

Las organizaciones auxiliares de crédito

Fideicomisos de fomento y demás entidades que formen parte del sistema financiero

También existen organismos que se regulan por sus leyes específicas en lo que respecta a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control lo hacen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, siempre y cuando no se oponga a las de sus ordenamientos, tales como:

Instituto Mexicano del Seguro Social

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

### ***a) Organismos descentralizados***

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 aflicción de recursos con fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización.<sup>8</sup>

La descentralización implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la Administración Pública Centralizada, que es la misma personalidad del Estado, es decir, se trata de un ente jurídico diferente, creado por una ley o decreto del Legislativo o del Ejecutivo, que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice el Órgano Centralizado.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el numeral 45, establece:

---

<sup>8</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel y DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

“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.”.

Como características principales los órganos descentralizados, cuentan con las siguientes:

- a) Es creado por una ley o decreto del Congreso de la Unión o del Presidente.
- b) Necesariamente tienen personalidad jurídica propia, diferente a la personalidad del Estado, aunque éste sea su creador.
- c) Tienen patrimonio propio, el cual aunque originalmente pertenece al patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines de esta persona.
- d) Su objeto es la realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- e) Organización autónoma de la organización centralizada.

Cuando un organismo descentralizado deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la Coordinadora de Sector a que corresponda, podrá proponer la disolución, liquidación, fusión o extinción del mismo.

Entre algunos organismos descentralizados tenemos:

PETROLEOS MEXICANOS

LOTERÍA NACIONAL

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
CENTRO NACIONAL DE METROLOGÍA  
SERVICIO POSTAL MEXICANO  
PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR  
BANCO DE MÉXICO

### ***b) Empresas de Participación Estatal***

Esta forma de organización de la Administración Pública, hace referencia a entidades con una estructura de Derecho Privado, que fueron creadas o adquiridas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad de una región determinada.

Las empresas de Participación Estatal surgen de la asociación entre los particulares y el Estado, con el fin de que éste realizara o interviniera en alguna actividad particular en la que careciera de estructura y personal, del conocimiento, de su funcionamiento, o de otro aspecto particular.

El desarrollo de esta institución en nuestro sistema jurídico ha venido disminuyendo, ya que se han eliminado aquellas empresas que no se consideran prioritarias para el país y que por el contrario han representado un alto costo para el Estado.

Uno de los elementos fundamentales de las empresas públicas es el objeto de su constitución y existencia, que deberá ser necesariamente la atención de las áreas prioritarias que tienda a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares, en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, tales como: *correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen*

*las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del Artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia, además de las anteriores se consideran prioritarias la acuñación de moneda y emisión de billetes.*

Este tipo de empresas se rigen por sus estatutos, aunque deben de observar lo que establece la Ley de Entidades Paraestatales.

De este modo, encontramos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 46 sólo hace mención a las empresas de participación estatal "mayoritaria", y a su vez el diverso 28 la Ley de Entidades Paraestatales nos remite a dicha ley, así tenemos que se considera empresas de participación estatal las siguientes:

Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, mismas que consisten en una especie de sociedad mercantil de Estado, estructuradas exclusivamente para prestar el servicio público de banca y crédito.

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

- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

- 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.

### ***c) Fideicomisos Públicos***

Conforme al artículo 381 de Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la figura del Fideicomiso es:

“En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.”

De la anterior definición se desprenden 3 figuras principales:

***Fideicomitente***, es la persona titular de los bienes o derechos, que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita, y desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.

***Fiduciario***, es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal.

***Fideicomisario***, es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

En esta figura puede existir en un fideicomiso más de un fideicomitente y/o fideicomisarios, pero sólo un fiduciario.

El fideicomiso puede ser público y/o privado, será público cuando intervengan instituciones gubernamentales, o tenga por objeto bienes del Gobierno Federal, o realizar actividades de interés público. Será privado cuando se celebra única y exclusivamente entre particulares.

En el caso concreto del fideicomiso público, el Lic. Miguel Acosta Romero, lo define como: "...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 del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público<sup>9</sup>".

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se refiere a los fideicomisos y al respecto señala: "...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. ..."

Ahora bien, la creación de los fideicomisos públicos puede obedecer a un mandato legal o a una decisión del Ejecutivo de acuerdo con las políticas de administración pero su integración, facultades y funciones se regularan por las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, asimismo, siempre tendrán por objeto el interés público, satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública, a manera de ejemplo algunos de sus objetivos pueden ser: *Realizar planes de construcción de conjuntos habitacionales para personas de bajos ingresos e ingresos medios; Desarrollo de parques y zonas industriales.*

---

<sup>9</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1986.

## **CAPITULO II**

# ***SERVIDORES PÚBLICOS***



## 2.1. Concepto

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos señala quienes son servidores públicos, asimismo, la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos remite al artículo 108 Constitucional, el cual señala lo siguiente:

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

Bajo esa tesitura, el Licenciado Sergio Monserrit Ortiz Soltero, opina que: “La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.”<sup>1</sup>

Por su parte, el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, manifiesta que con el término de servidor público, “...se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule...”,<sup>2</sup> por otro lado, señala que al participar el servidor público en el ejercicio de la función pública, queda sujeto a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

---

<sup>1</sup> ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, Segunda Edición; México, 2001.

<sup>2</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 221.

Ahora bien, de la transcripción anterior se desprenden dos vocablos importantes que son: funcionario y empleado, mismos que es muy común que se identifiquen como sinónimos del término servidor público, sin embargo, esta analogía puede resultar equívoca, en virtud de que entre funcionario y empleado público existe una tradicional diferenciación; aunado a que como se aprecia de las definiciones antes mencionadas el término de “servidor público” es un concepto más amplio que abarca a ambos.

En este sentido, es importante explicar brevemente el concepto de cada uno de estos términos, a fin de comprender las diferencias existentes entre ellos.

a) Empleado público.- El “empleado público” es aquella persona que presta sus servicios para algún órgano del Estado, por razón de un nombramiento y desempeñando sus funciones en apoyo de algún funcionario; aclarando que su labor nunca implica un poder de decisión, de disposición de la fuerza pública o representación estatal.

En definición del maestro Rafael De Pina Vara, el empleado público es “El órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución (sueldo)”.<sup>3</sup>

En cuanto esta última definición, consideramos que no es del todo acertada, ya que el funcionario público, también recibe una retribución por el desempeño del servicio que presta al Estado.

b) Funcionario público.- Son a los que se consideran como “mandos medios”, y abarca desde los jefes de departamento hasta los subsecretarios. Estos disponen de un poder jerárquico con relación a los empleados, dicho poder trae como consecuencia la capacidad de mando, de decisión y disciplina.

---

<sup>3</sup> De Pina Vara, Rafael. “**Diccionario de Derecho**”. Ed. Porrúa. México, 1991. 17ª ed. P. 261

Existen además, como bien lo señala el Lic. Sergio Monserrit Ortiz Soltero<sup>4</sup>, funcionarios de distintas categorías, tales como:

*Funcionarios electos.*- que son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que le son aplicables en cada caso: Presidente de la República, Senadores y Diputados.

*Funcionarios designados.*- son aquellos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia

De todo lo expuesto, podemos afirmar que los servidores públicos son todos los sujetos o personas de quienes el Estado se sirve para que lo represente en el desempeño de sus funciones, a efecto de obtener los fines que se haya propuesto.

De todo lo anterior, podemos concluir que el concepto de servidor público es más amplio que el de empleado y funcionario, debido a que el mismo no sólo se refiere a ambos, sino a cualquier persona que el Estado le haya conferido un empleo, cargo o comisión de cualquier especie.

## **2.2. La función pública**

Diversos autores utilizan el término de función pública para explicar la relación de la Administración Pública con sus empleados y funcionarios, lo cual no es correcto, ya que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.

---

<sup>4</sup> ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, Segunda Edición; México, 2001.

La Administración Pública requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir de los órganos a través de los cuales manifieste la voluntad de estado, los cuales se encuentran regidos por normas jurídicas que prevén su existencia, su integración y esfera de actuación, sin embargo, no basta la existencia de tales órganos pues necesita de la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, toda vez que como bien lo señala el Lic. Luis Humberto Delgadillo, "La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son, en sentido lato, sus gentes, los cuales según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados."

En tal sentido también se pronuncia el Lic. Chuayffet Chemor, Emilio, quien señala que: "La organización administrativa opera a través de agentes que constituyen el elemento personal de la Administración Pública. Los recursos humanos son -sin lugar a dudas- el factor principal para el desarrollo administrativo. A la exigencia que su conducta se apegue a la ley, se suma con igual intensidad el reclamo de su actuación eficiente."<sup>5</sup>

### **2.3. Derechos y obligaciones**

Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se encuentran dispersos en diversas leyes administrativas, así como en reglamentos internos y reglamentos de condiciones generales de trabajo, sin omitir inclusive en circulares y manuales de cada dependencia o entidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la más importante de todas, ya que de ella se derivan las demás que regulan derechos y obligaciones de los servidores públicos al servicio del Estado, y entre una de las obligaciones que establece, es la obligación de los funcionarios de que al

---

<sup>5</sup> Chuayffet Chemor, Emilio, "**Derecho Administrativo**". Ed. Instituto de Ciencias Jurídicas UNAM, México, 1983.

tomar posesión de su cargo, rindan protesta de guardar nuestra Carta Magna y las leyes que de ella emanen.

Asimismo, en forma por demás adecuada la Constitución tuvo a bien contemplar los valores que todo funcionario o empleado público tienen la obligación de salvaguardar durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los cuales son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

De aquí el surgimiento de una ley que tuvo desde su creación como objetivo principal salvaguardar los valores antes citados, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que fue derogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, entrando en vigor al día siguiente.

La ley de referencia, no sólo especifica en su artículo 8 todas y cada una de las obligaciones a que se encuentran sujetos los servidores públicos, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a saber:

“ **ARTICULO 8.-** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(DOF 21 de Agosto de 2006)

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

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

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

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

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

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

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

(DOF 30 de Junio de 2006)

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

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

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

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

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar



su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

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

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

Además, la citada Ley de Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla que en caso de inobservancia se dará lugar al establecimiento de responsabilidad administrativa, por lo que en ella se estipulan los pasos a seguir en el procedimiento disciplinario administrativo instaurado al servidor público y las sanciones a que haya lugar en caso de que se compruebe la responsabilidad imputada.

Otra de las importantes obligaciones que establece la ley a que hemos estado haciendo alusión, es la contemplada en el artículo 36, que se refiere a que los servidores públicos deben presentar su declaración patrimonial, en tiempo y forma.

Si bien es cierto, dicha ley señala diversas obligaciones para el servidor público, también lo es que regula derechos, tales como: que en vía de notificación se le cite a audiencia y que se le haga de conocimiento la responsabilidad imputada, el derecho de acudir con defensor si así lo desea, a aportar pruebas, a que se le comunique la resolución recaída, etc.

Para el Lic. Chuayffet Chemor, Emilio, entre los principales derechos de los servidores públicos se encuentran los siguientes: derecho de sueldo, vacaciones, descanso semanal, derecho de ascenso, premios y recompensas,

derecho a sindicalización, a huelga, a acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y derecho a seguro social.”<sup>6</sup>, asimismo, afirma que los derechos de los servidores públicos se encuentran dispersos en diversas leyes, reglamentos y manuales.

En ese entendido y coincidiendo con el autor antes citado, se tiene que las leyes laborales también contemplan derechos y obligaciones de los servidores públicos inherentes a su relación laboral, como lo son la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (Administración Pública Central y algunas de la paraestatal) y/o la Ley Federal del Trabajo (Administración Pública Paraestatal); mismas que en forma general regulan entre otras cuestiones las siguientes: derecho al ascenso, al sueldo o salario, derecho de asociación sindical, a la huelga, a compensaciones, horas extras, gratificaciones, aguinaldos, derecho a seguridad social, etc.

#### **2.4. Régimen Jurídico de los servidores públicos**

Las disposiciones jurídicas que regulan la conducta de los servidores públicos son muy variadas, toda vez que cada una de ellas debe considerar no solo las obligaciones sino también los derechos de los mismos, por otro lado, existen aquellas normas jurídicas que además deben de considerar la relación laboral que surge al ser también el servidor público un trabajador al servicio del estado.

De esta forma y de acuerdo a los estudiosos del derecho, el régimen jurídico que regula la relación de los servidores públicos, son dos ramas específicamente: El Derecho Disciplinario y el Derecho Laboral Burocrático.

---

<sup>6</sup> Chuayffet Chemor, Emilio, “**Derecho Administrativo**”. Ed. Instituto de Ciencias Jurídicas UNAM, México, 1983.

El Derecho Disciplinario, es un derecho que no se encuentra completamente delimitado y se estudia como una parte del Derecho Administrativo, 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, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados y establecidos por el Título Cuarto de la Constitución.

Cabe aclarar que la aplicación de las normas disciplinarias por la Administración Pública, no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad o posición de sus trabajadores en cuanto servidores públicos, de donde se deriva la sanción por incumplimiento de obligaciones para con la sociedad.

En cuanto al aspecto laboral existen varios sistemas, a saber:

- El apartado A del artículo 123 Constitucional, en el que se encuentran reguladas las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- El regulado por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el artículo 1 de esta Ley establece las dependencias y los trabajadores que se encuentran bajo este régimen, en el que incluye a los trabajadores de los Poderes de la Unión y a ciertos organismos descentralizados.
- El de los Trabajadores de Confianza, los cuales al quedar excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Art. 8º.) quedan regulados por el Apartado "B" arriba indicado, los principios generales de derecho y los criterios jurisprudenciales.

- El de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano, que es el órgano permanente del Estado que se encarga de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior nacional ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales, su personal de carrera está integrado por quienes ingresen a las ramas diplomáticas, consular y administrativa.
- El personal de este órgano también se encuentra excluido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que su situación jurídica queda regulada por lo establecido en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.
- Asimismo, quedan excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los Miembros de las Fuerzas Armadas y se rigen por el mismo numeral constitucional mencionado y con las demás leyes relativas a la disciplina castrense.
- Los cuerpos de seguridad pública, el personal de vigilancia de los establecimientos, cárceles o galeras, que se regulan por sus propias leyes, de acuerdo con lo ordenado por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Entre las Leyes que regulan la actividad de los servidores públicos, se encuentran las siguientes:

1.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el artículo 2 de esta Ley, nos remite al artículo 108 Constitucional, que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se les enjuiciara conforme al procedimiento administrativo que dicha Ley establece, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en su artículo 8, el cual cita todas y cada una de las obligaciones que tienen los servidores públicos

para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Ley establece las bases de Organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal

3.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, abrogó al estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1963, su aplicación conforme al artículo 1 abarca: Titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, ISSSTE, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil.

Asimismo, esta Ley establece en su artículo 2º que la relación jurídica de trabajo se entiende la establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los *trabajadores de base* a su servicio.

4.- Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en esta ley el legislador sustrajo de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aquellas figuras penales para encuadrarlas en el propio Código, tomando en consideración los delitos en que se podía incurrir en el ejercicio de la actividad en el desempeño como servidor público.

5.- Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal, normatividad, en la que se impone al Estado la

obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas.

6.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

## **2.5. Responsabilidades de los servidores públicos**

En nuestro sistema de Derecho, se tienen previstos 4 tipos de responsabilidades, que son, Civil, Penal, Administrativa y Política. Así pues, considerando que los trabajadores del Estado se encuentran en una situación muy particular, es evidente que la regulación a la que se sujetan es también especial, considerando su participación en el ejercicio de la función pública, de manera que cuando incumplen con las obligaciones que la ley les impone en el desempeño de sus funciones, deberán de hacerse acreedores a sanciones, las cuales, a decir del Lic. Luis Humberto Delgadillo, se “pueden presentar con 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.”<sup>7</sup>

Ahora bien, en el texto del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece en algunos de sus preceptos los diversos tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos, siendo éstas, como ya se ha mencionado, la responsabilidad política, penal, civil y la administrativa.

Entre las características de estas responsabilidades, encontramos que una no excluye a las otras, sino que, por el contrario, según sea el caso,

---

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “**El Derecho Disciplinario de la Función Pública**”. Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1992. P. 61.

pueden ser concurrentes o acumulativas, tal y como lo preceptúa el artículo 109 Constitucional, el cual señala 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 ese carácter, incurren 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 fundamentalmente 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*.
- III. Se aplicarán sanciones *administrativas* a los servidores públicos por los actos y 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...”

Asimismo, el artículo 111 Constitucional, en su párrafo octavo, indica:

“En demandas del *orden civil* que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya omisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo al lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

Ahora bien, de lo anterior podemos sostener que la responsabilidad civil se rige por la legislación común; la responsabilidad penal está sujeta a la ley penal, aclarando que cuando estemos frente a servidores públicos con fuero, se requerirá de la declaración de procedencia, la cual es dictada por la Cámara de

Diputados; y la responsabilidad política y la administrativa se rigen por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos –destacando que esto es respecto de la responsabilidad administrativa referente a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, puesto que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos a nivel Federal, actualmente se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, como ya lo hemos señalado, son de naturaleza diferente, esto se debe al *principio de autonomía procesal* consagrada en la propia Constitución. De esta manera, la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda originarse otro u otros tipos de responsabilidad; por ejemplo, podría suceder que una misma conducta, tenga como consecuencia una sanción política o administrativa, así como una penal e incluso civil, respetando siempre la independencia de cada uno de sus procedimientos, a efecto de aplicar las sanciones respectivas, teniendo, claro está, muy en cuenta que no se puede imponer dos veces por una misma conducta sanciones de la misma naturaleza, tal como se establece en el artículo 23 de la Constitución Federal, además de que los órganos encargados de imponer las sanciones varía según el tipo de responsabilidad.

Esto se considera como una garantía de seguridad jurídica para el infractor, toda vez que si el órgano administrativo, por ejemplo, impone una sanción económica y una inhabilitación, el Juez Penal a ese mismo individuo y por la misma conducta no podrá aplicar dichas sanciones, pero sí podría imponerle otras como la prisión.

Finalmente, es necesario anotar que en relación con los gobernadores de los Estados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, podrían ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter Federal, sino, además



una vez que la legislatura local expidiera la Ley respectiva de servidores públicos, podrían éstos incurrir por medio de otras conductas en responsabilidad política, y administrativa al mismo tiempo que penal y civil de carácter local.

Ahora bien, para tener una idea más completa de cada uno de los tipos de responsabilidad, a continuación los analizaremos por separado.

### **a) Responsabilidad Civil**

Doctrinalmente, esta responsabilidad tiene su justificación en el principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro”, y su fundamento lo podemos encontrar en los artículos 1º, 12º, 13º y 27º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que establecen la igualdad ante la Ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga dicha Constitución y que ningún individuo tendrá privilegios o ventajas especiales, así como garantizar el derecho de propiedad privada.

Por otra parte, la responsabilidad civil se ha definido como: “la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo.”<sup>8</sup>

Asimismo, en relación a este tema se dice que se trata de “la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que debe responder”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bejarano Sánchez, Manuel. “**Obligaciones Civiles**”. Ed. Harla. México, 1984. 3ª ed. P. 262.

<sup>9</sup> De Pina Vara, Rafael. “**Diccionario de Derecho**”. Ed. Porrúa. México, 1991. 17ª ed., P. 447.

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

Por otro lado, es importante señalar que el daño es considerado como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de alguna obligación, y al perjuicio como la privación de cualquier ganancia lícita que debió obtenerse con el cumplimiento de una obligación (artículos 2108 y 2109 del Código Civil para el Distrito Federal).

En la actualidad, el daño también es concebido como la lesión causada a los bienes que no pueden ser valuables en dinero, y generalmente son aquellos que se refieren a la persona en su aspecto social, esto es, en su honor, reputación, dignidad, buena fama, o los que lesionan a la persona en sus sentimientos, su aspecto físico, o el derecho a su imagen, denominándose a esto como daño moral.

Asimismo, en cuanto a la reparación del daño, el artículo 1915 del Código en cita, precisa que se refiere a la obligación de restituir o en la de restablecer lo señalado anteriormente, y cuando ello no sea posible, en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado, en la indemnización de los perjuicios y en el pago de los gastos judiciales.

Las personas morales serán responsables de los daños y perjuicios que sean causados por sus representantes legales, en ejercicio de sus funciones (artículo 1918 del Código Civil para el Distrito Federal), y el Estado como persona moral, será responsable por los actos de sus funcionarios, el

ordenamiento en mención prevé la obligación solidaria y subsidiaria de este último.

Por lo que de acuerdo con el artículo 1927 del Código multicitado, el Estado tendrá la obligación de responder de los daños que sean causados por sus servidores, en el ejercicio de las funciones que les sean encomendadas, y esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario que sea el directamente responsable, no cuente con bienes, o los que tenga no sean los suficientes para responder del daño causado; lo anterior, toda vez que en un principio el directamente responsable de cualquier daño causado es el funcionario, debiendo responder con su patrimonio en la responsabilidad en que hubiere incurrido.

Así pues, las responsabilidades que los funcionarios del Estado pueden contraer frente a la administración pública, se encuentran reguladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos –y en la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos-, ya que en ella se establecen las sanciones de carácter administrativo, que incluyen la reparación de los daños y perjuicios, que la conducta ilícita del funcionario puede causar a cualquier persona.

A este respecto, la responsabilidad administrativa agota el campo de las indemnizaciones debidas por los servidores públicos a la administración: equivaldría en cierto modo a la responsabilidad que por incumplimiento de contrato señala el ordenamiento civil, y opera en los casos de relación previa entre el dañante y el dañado. Al cumplir el servidor público con la reparación del daño causado a la administración pública, queda sin materia cualquier reclamación que con carácter civil pudiera intentarse por la misma causa.

En este orden de ideas, es así como el 10 de enero de 1994, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a diversas leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Así pues, el artículo 77 Bis, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en esta fecha aún se encontraba vigente en materia federal, señalaba que:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

*El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.*

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditadas, a su elección, la vía administrativa o judicial...”

Asimismo, el artículo 78, fracción III de la Ley en cita, establecía el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, señalando que prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Ahora bien, este plazo a que hemos hecho referencia, varía en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que ésta establece, en su artículo 34, que “...El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa”.

Por lo que “el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del ente público representa un avance en el desarrollo jurídico de todo Estado de Derecho. Así como no fue fácil que la autoridad se sometiera a la regulación de derecho, tampoco ha sido fácil el paso consistente en que acepte ser sometido

a proceso, con la posibilidad de llegar a ser condenado, en su caso, a la reparación de los daños y perjuicios ilegalmente causados".<sup>10</sup>

## **b) Responsabilidad penal.**

Este tipo de responsabilidad, está determinada por la comisión de un delito, por lo que puede definirse como "la resultante criminosa, con sus consecuencias punitivas, atribuidas a éstos (funcionarios); por los delitos que realizan durante su encargo..."<sup>11</sup>

La responsabilidad penal atribuida a los servidores públicos, está destinada a sancionar y prevenir a través de la ejecución de las penas, aquellos delitos en que incurran éstos, durante el desempeño de las funciones que les han sido encomendadas, sin excluir los delitos comunes. Así pues, mediante esta responsabilidad, el Estado protege los bienes jurídicos penalmente tutelados, relacionados con el desarrollo del servicio público, evitando de esta manera el abuso del poder.

El artículo 108 Constitucional, que ya hemos citado con anterioridad, establece quiénes son los sujetos a los que regula la normatividad penal a la que estamos refiriéndonos; ahora bien, aunque constitucionalmente los servidores públicos que se mencionan en dicho artículo son responsables por los actos u omisiones constitutivos de delito, cabe señalar que no todos ellos necesitan para su procesamiento de la llamada "declaración de procedencia", la cual se encuentra prevista en el artículo 111 de nuestra Constitución y en el Capítulo III del Título Segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>10</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. **'La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública'**. **'Reflexiones sobre Administración Pública'**. Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1995. P. 213.

<sup>11</sup> Díaz de León, Marco Antonio. **'La Responsabilidad Penal'**. **'Revista Mexicana de Justicia'**. PGJDF. México. N° 2, Vol. IX. Abril-Junio 1991. Pág. 121.

Esta declaración de procedencia, que antiguamente se denominaba “fuero constitucional”, es entendida como un privilegio otorgado a ciertos servidores públicos, con el objeto de que éstos no sean enjuiciados penalmente (durante el tiempo que dure su encargo) por algún delito que hubieren cometido, puesto que para ello, será necesario que previamente lo haya autorizado el Congreso de la Unión. La finalidad de este privilegio es proteger a la función o servicio público realizado por el servidor público y no a la persona; una vez autorizado, el proceso que se sigue no tiene ninguna variación y es el mismo que se debe seguir con cualquier ciudadano.

Dicha declaración, ha sido también llamada indistintamente como inmunidad o fuero, entendiéndose la primera en “lato sensu”, como el “privilegio de que gozan ciertos funcionarios públicos para no ser objeto de persecución penal ni sujetos a la acción de los tribunales ordinarios durante o en el desempeño de sus cargos, sin ajustarse previamente al procedimiento que la ley determina...”.<sup>12</sup>

De esta forma, sólo requerirán de la declaración de procedencia para ser enjuiciados penalmente, durante el tiempo de su encargo, los siguientes servidores: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Así también, se requiere la indicada declaración para tal enjuiciamiento por los delitos federales para: los Gobernadores de los Estados, Diputados

---

<sup>12</sup> Colín Sánchez, Guillermo. “**Derecho Mexicano de Procedimientos Penales**”. Ed. Porrúa. México, 1992. P. 641

Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, aclarando que en este caso, la declaración de procedencia se formulará con el objeto de comunicarlo a las legislaturas locales, a efecto de que en ejercicio de sus atribuciones se proceda como corresponda; sin que la Constitución haga mención alguna sobre la responsabilidad penal por estos delitos en relación con los servidores públicos de los municipios.

El Presidente de la República, durante el tiempo que dure su encargo, únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y de acuerdo con el mencionado artículo 111 Constitucional, para que se proceda penalmente contra el mismo, no se encuentra prevista la declaración de procedencia, puesto que "...sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara resolverá con base en la legislación penal aplicable...". Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, excluye de su aplicación al Presidente de la República, al indicar en su artículo segundo, que son sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional; aunque la fracción II del artículo 80 de la referida Ley, (actualmente se encuentra en la fracción II del artículo 36 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), obliga al Presidente de la República a presentar su declaración anual de situación patrimonial.

Por otro lado, en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, se señala en los títulos Décimo y Décimo primero, denominados "Delitos Cometidos por Servidores Públicos" y "Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia", respectivamente, los delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones, mismos que se mencionan a continuación:

- Ejercicio indebido del servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Desaparición forzada de personas;
- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Tráfico de influencia;
- Cohecho;
- Peculado;
- Enriquecimiento ilícito;
- Contra la Administración de Justicia, y
- Ejercicio indebido del propio derecho.

Además, se considera que dado a su naturaleza, los servidores públicos también pueden incurrir en los siguientes delitos: traición a la patria, espionaje, sabotaje, violación de inmunidad y neutralidad, evasión de presos, violación de correspondencia, ultraje a las insignias nacionales, revelación de secretos, falsificación de documentos, variación del nombre o del domicilio, usurpación de funciones y uso indebido de condecoraciones y uniformes, contra el consumo y la riqueza nacionales y fraude.

### **c) Responsabilidad Política.**

La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tiene los funcionarios estatales cuando con



su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.<sup>13</sup>

Este tipo de responsabilidad se caracteriza porque sólo puede ser exigida a través del llamado "Juicio Político", el cual se destina a los servidores públicos, denominados de "alta jerarquía". Se inicia por presuntas infracciones de carácter político, con independencia de que se configure algún delito de tipo penal, en donde la Cámara de Senadores, erigida en Gran Jurado de Sentencia, dictará la resolución correspondiente, destacando que no podrá iniciarse la investigación respectiva, sin que exista previamente una acusación de la Cámara de Diputados.

El juicio político puede ser conceptualizado como: "El proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos, que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo."<sup>14</sup>

Este juicio se encuentra regulado por los artículos 109, fracción primera y 110 de la Constitución, siendo la Ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así pues, el procedimiento que desahoga el proceso del juicio político se encuentra básicamente en el Capítulo II del Título Segundo de la citada Ley, fijando dicho procedimiento en sus artículos noveno a vigésimo cuarto.

Ahora bien, para determinar quiénes son sujetos del juicio político, el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala textualmente:

---

<sup>13</sup> ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, Segunda Edición; México, 2001.

<sup>14</sup> Riva Palacio, Antonio. '**Juicio Político**' "**Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades**", P. 83

“En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

Luego entonces, el numeral antes transcrito nos remite al párrafo primero del artículo 110 Constitucional, el cual enumera a los servidores públicos sujetos a juicio político; así indica:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...”

Asimismo, refiere que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución

será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Ahora bien, para que el juicio político se inicie, es necesario que los actos u omisiones de los servidores públicos ya señalados, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como lo establece el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y esto sucede en los siguientes casos:

- a)** El ataque a las instituciones democráticas;
- b)** El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- c)** Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- d)** El ataque a la libertad de sufragio;
- e)** La usurpación de atribuciones;
- f)** Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- g)** Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- h)** Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Asimismo, se señala que no procederá el juicio político por la mera expresión de ideas, y cuando los actos u omisiones ya referidos, tengan carácter delictuoso, se formulará la declaración de procedencia y se sujetará a lo dispuesto por la Legislación penal. Así pues, si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con la destitución de su empleo o cargo, además de imponerse la inhabilitación para el ejercicio de éstos, desde uno hasta veinte años.

Por otro lado, el artículo 9 de la referida Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales...”.

Así pues, para que tales sanciones puedan ser aplicadas, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, existiendo previamente la declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros que se encuentren presentes, en sesión de la mencionada Cámara, esto después de haberse sustanciado el procedimiento respectivo con la audiencia del inculpado.

Una vez que la Cámara de Senadores, erigida en gran jurado de sentencia, conozca de la acusación, aplicará la sanción que corresponda, a través de la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez que hayan sido practicadas todas las diligencias necesarias (con audiencia del acusado).

Aunado a lo anterior, se establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones; además, las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de que se haya iniciado el procedimiento.

#### **d) Responsabilidad Administrativa.**

El paso fundamental para el desarrollo de la responsabilidad administrativa fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Es importante señalar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado.

Esta responsabilidad tiene su fundamento legal en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales textualmente señalan:

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

...

**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 “

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

**(DOF 14 de Junio de 2002)**

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

**“ARTICULO 114.-** El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el Artículo **111** .

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del

Artículo **109**. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

En el primero de ellos, se pone de manifiesto que se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En el artículo 113 Constitucional, se prevé que en las leyes sobre la responsabilidad administrativa se determinarán las obligaciones con el objeto de salvaguardar las características aludidas en el párrafo anterior, las sanciones que deban aplicarse, así como los procedimientos y las autoridades que las aplicarán. Asimismo, se indica además las sanciones que se establecen en dichas leyes, como son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, mismas que deberán establecerse de conformidad con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El párrafo tercero del artículo 114 en cita, se refiere al plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones de todo servidor público, señalándose que cuando éstos fueren graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Ahora bien, al hablar de responsabilidad administrativa, estamos haciendo referencia a un código ético, el cual debe ser observado por todo servidor público. El objetivo principal será el de regular que la función pública sea cumplida con legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general señalados en el artículo 108 constitucional, al cual ya se ha hecho mención en párrafos que anteceden, así como los señalados en el artículo 2º. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **2.6. Manifestaciones de la facultad disciplinaria**

La facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública. Se trata de una facultad de la autoridad, para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración Pública.

Asimismo, es indispensable tomar en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente es realizada por individuos, y responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad y no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se contrató y se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.<sup>15</sup>

Ahora bien, la identificación de la facultad disciplinaria fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título Cuarto de la Constitución, la inclusión del artículo 32 bis,

---

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 221.



actualmente 37, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la promulgación de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este sentido, es importante reseñar que en los sistemas en que se aplicaba rígidamente el principio de división de poderes, el ejercicio de la potestad sancionadora (penal y administrativa) era monopolio de los jueces, no cabía imponer sanción alguna sin que un órgano judicial independiente, previo proceso con todas las garantías de defensa, hubiese dictado sentencia firme, salvo la posible adopción de medidas preventivas.

De acuerdo al Profesor Jesús González Pérez <sup>16</sup>es hasta que se independiza la potestad administrativa sancionadora y se reconoce a la administración la facultad de, previa la instrucción de procedimiento administrativo, imponer sanción, el problema se plantea en términos distintos, concretamente, se plantean las garantías que deben articularse en ese procedimiento administrativo y el de sus conexiones con el proceso administrativo en el que pueda controlarse judicialmente el ejercicio la potestad administrativa sancionadora.

De esta forma se establecen las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución y en la Ley y se crean órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones tales como: Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) y las Contralorías Internas, asimismo en la vía jurisdiccional el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa juzga la legalidad del ejercicio de la potestad disciplinaria de la autoridad.

---

<sup>16</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, **“Procedimiento Administrativo Federal**, Editorial Porrúa, México 1995.

Por su parte, las autoridades administrativas se encuentran vinculadas en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, que las obligan a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento a seguir, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

En materia de servidores públicos, con anterioridad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público, no existía ordenamiento alguno que regulara los pasos que la autoridad debería de seguir para sancionar las faltas disciplinarias en el ámbito de la Administración Pública Federal, de aquí el surgimiento del Procedimiento Administrativo Disciplinario, mismo que es regulado por la ley citada y el cual se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los propios servidores públicos.

## **2.7. Sanciones Administrativas**

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, deberán ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen, como ya se mencionó en párrafos que anteceden en materia federal en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en materia local en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por otro lado, la autoridad sancionadora siempre deberá fundar y motivar sus actos y en general cumplir todas aquellas formalidades que exigen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la fracción III del artículo 109 constitucional dispone que:

“ ...

**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 “

Ahora bien, en este sentido la Ley Reglamentaria, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 7, señala que será responsabilidad de los sujetos de dicha ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ella, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que rigen en el servicio público.

En concordancia con el numeral citado, el artículo 12 de la referida Ley de Responsabilidades, indica, que:

“Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.”

Bajo esta directriz, tenemos que con fundamento en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones por falta administrativa son:

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

En esta última fracción, el legislador especifica que en caso de que no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrá inhabilitación por el término de 6 meses a un año, en caso contrario, el término será de un año hasta 10 años, si el monto de aquéllos no excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de 10 a 20 si excede dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, caso en el cual también se impondrá la destitución.

Como comentario adicional, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se contempla la sanción consistente en Apercibimiento Público y/o privado, la cual ya no fue retomada por la actual Ley que se aplica a nivel Federal, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, en qué consiste cada una de ellas?

### ***a) Amonestación***

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

Con fundamento en el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha sanción deberá ser impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.

El Lic. Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su obra intitulada "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", señala que de acuerdo a los lineamientos y políticas de la Secretaría de la Contraloría, la amonestación tanto como el apercibimiento, serán privados cuando la autoridad la realiza en forma verbal, sin que se deje constancia documental de la imposición, por la poca importancia del asunto, caso contrario, la amonestación será pública cuando la autoridad considere que debe quedar por escrito e integrada en el expediente respectivo del servidor público, quedando de esta forma antecedente y podrá considerársele reincidente.<sup>17</sup>

### ***b) Suspensión***

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

---

<sup>17</sup> ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "**Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos**", Editorial Porrúa, Segunda Edición; México, 2001.

Conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas por un período no menor de tres días ni mayor a un año, sin embargo, en el numeral 21 de la propia Ley, se contempla la suspensión del servidor público como una medida dentro del procedimiento si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.

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 se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

La suspensión temporal 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, en cualquier caso dicha suspensión cesará al dictarse la resolución en el procedimiento correspondiente.

Si bien es cierto ambas medidas son temporales, también lo es que sólo la primera de las mencionadas es la que puede considerarse como sanción.

### ***c) Destitución***

De conformidad con el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la destitución será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.

Cabe indicar que se argumenta en relación a la sanción de destitución, que la autoridad no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los

trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias, sin embargo, también indica que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional.

Al respecto, es importante resaltar que el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es muy claro al señalar que: "Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable".

Sobre este punto, es importante resaltar que los empleados denominados de confianza no quedan comprendidos dentro del régimen laboral especial de la Ley Burocrática, y una gran diferencia con los empleados de "base" es que no son inamovibles, por lo tanto pueden ser removidos al arbitrio y voluntad de un individuo de mayor jerarquía, sin necesidad de justificar su separación definitiva, cese de los efectos de su nombramiento o de sujetarlo a un procedimiento laboral para probar las causales de la misma. En el caso de los empleados de base, estos no pueden ser cesados sino por alguna de las causales enumeradas en las cinco fracciones del artículo 46 de la Ley Burocrática, que las considera justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento, y por consiguiente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñe el trabajador, sin responsabilidad para el Estado, por ende, será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien resuelva conforme a derecho si procede el cese.

#### ***d) Sanción Económica***

Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, se produzcan beneficios o lucro,

o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro o perjuicio causados.

La normatividad antes mencionada tiene su base constitucional en el artículo 113, el cual establece que ***"Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones ..."***, por lo tanto nuestra Carta Magna, como la Ley reglamentaria, establecen que la sanción económica administrativa, no sólo es el medio para que se logre el resarcimiento del daño o perjuicio ocasionado, sino como la medida disciplinaria para penalizar las conductas que ocasionaron el daño y perjuicio a la Hacienda Pública Federal.

Independientemente de lo expuesto, se debe considerar que la sanción económica impuesta al servidor público, nunca deberá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos.

Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del Área de Responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

En todos los casos es importante destacar que el establecimiento de una sanción económica fija , debe ser graduada de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implican la individualización de la sanción (Art. 14 LFRASP).

Es importante resaltar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se consideró oportunamente que cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, a juicio de la Secretaría, del



Contralor interno o del Titular del Área de Responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo se proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse.

Es importante resaltar que en caso de que la resolución resultare desfavorable para el servidor público, y se le imponga una sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo.

Asimismo, las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables (Art. 30 LFRSP)

***e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones.***

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional, es reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, específicamente en el artículo 13, en el cual se contemplan los siguientes supuestos:

**“ARTICULO 13.-** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

**V.-** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este

último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

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

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

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

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se especifica claramente que en conductas consideradas graves, se impondrá también la sanción destitución, y el Legislador fue claro al indicarle a la autoridad sancionadora en qué casos se podrá considerar como grave una conducta, las cuales son las previstas por el artículo 8 en sus fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII Y XXXIII.

La inhabilitación será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del Área de Responsabilidades y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

Por otro lado, la autoridad sancionadora en todo momento al imponer cualquiera de las sanciones administrativas mencionadas, deberá tomar en consideración lo preceptuado por el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que indica:

**"Artículo 14.-** Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

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

## **CAPITULO III**

# **EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

### 3.1. Concepto

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la Ley del Servicio de Administración Tributaria (Art. 1 Ley del SAT), asimismo, tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

### 3.2. Estructura Interna

Conforme a su Reglamento Interior, el Servicio de Administración Tributaria para el despacho de los asuntos de su competencia, cuenta con las siguientes unidades administrativas:

#### Jefatura

#### Unidades Administrativas Centrales:

#### Administración General de Aduanas:

- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Fiscalización Aduanera.
- Administración Central de Contabilidad y Glosa.
- Administración Central de Visitaduría.
- Administración Central de Planeación Aduanera.
- Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera.
- Administración Central de Destino de Bienes.
- Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos.
- Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera.

#### Administración General de Asistencia al Contribuyente:

- Administración Central de Enlace Normativo.
- Administración Central de Operación, Desarrollo y Servicios.
- Administración Central de Atención al Contribuyente.

Administración Central de Relaciones y Comunicación.  
Administración Central de Sistemas de Calidad.  
Coordinación del Programa Nacional de Pago en Especie.

Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

Administración Central de Fiscalización Estratégica.  
Administración Central de Comercio Exterior.  
Administración Central de Análisis Técnico Fiscal.  
Administración Central de Procedimientos Legales de Fiscalización.  
Administración Central de Normatividad de la Operación Fiscalizadora.  
Administración Central de Supervisión y Evaluación de la Fiscalización Nacional.  
Administración Central de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas.  
Administración Central de Planeación y Sistemas de la Fiscalización Nacional.  
Administración Central de Programación de la Fiscalización Nacional.

Administración General de Grandes Contribuyentes:

Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes.  
Administración Central de Recaudación de Grandes Contribuyentes.  
Administración Central Jurídica Internacional y de Normatividad de Grandes Contribuyentes.  
Administración Central Jurídica de Grandes Contribuyentes.  
Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero y a Grandes Contribuyentes Diversos.  
Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente.  
Administración Central de Fiscalización al Sector Gobierno y de Procedimientos Legales de Auditoría.  
Administración Central de Auditoría Fiscal Internacional.  
Administración Central de Auditoría de Precios de Transferencia.  
Administración Central de Planeación, Evaluación y Supervisión de Grandes Contribuyentes.  
Administración Central de Programación de Grandes Contribuyentes.

Administración General Jurídica:

Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales.  
Administración Central de lo Contencioso.  
Administración Central de Operación.  
Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos.  
Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal.  
Administración Central de Asuntos Penales y Especiales.

Administración General de Recaudación:

Administración Central de Planeación.  
Administración Central de Normatividad de Recaudación.  
Administración Central de Control de Obligaciones.  
Administración Central de Declaraciones y Contabilidad de Ingresos.  
Administración Central de Cobranza.  
Administración Central de Padrones.  
Administración Central de Control de la Operación.  
Administración Central de Devoluciones y Compensaciones.

Administración General de Innovación y Calidad:

Administración Central de Recursos Financieros.  
Administración Central de Recursos Humanos.  
Administración Central de Recursos Materiales y Servicios Generales.  
Administración Central de Apoyo Jurídico.  
Administración Central de Capacitación Fiscal.  
Coordinación de Servicios Administrativos.  
Coordinación de las Subadministraciones de Innovación y Calidad en las Administraciones Locales y en las Aduanas.

Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de Información:

Administración Central de Servicios Institucionales.  
Administración Central de Programación Informática.  
Administración Central de Soluciones de Negocio.  
Administración Central de Transformación Tecnológica.  
Administración Central de Desarrollo y Mantenimiento de Aplicaciones.

Administración General de Evaluación:

Administración Central de Evaluación de Sistemas y Procesos.  
Administración Central de la Operación Evaluatoria.  
Administración Central de Evaluación de la Confiabilidad.  
Administración Central de Coordinación y Evaluación.  
Administración Central de Seguimiento.

Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua.

Unidad de Programas Especiales.

Unidades Administrativas Regionales:

Administraciones Regionales.  
Administraciones Locales.  
Aduanas.

Ahora bien, el artículo 2º del Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria establece que además de las anteriores Administraciones, contará con **un Órgano Interno de Control**, el cual estará integrado de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

En este punto, es importante hacer hincapié que no entraré al estudio y análisis de todas y cada una de las Administraciones que componen al Servicio de Administración Tributaria, por no ser materia en el presente Trabajo Profesional, por lo que sólo me enfocaré al Órgano Interno de Control, en virtud de ser la autoridad para la cual presto mis servicios profesionales desde 1999.

### **3.3. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.**

#### *Concepto*

El Órgano Interno de Control es una unidad sustantiva que conforma la estructura del Servicio de Administración Tributaria, cuyo objetivo principal es vigilar que los planes, programas y objetivos de las unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria se cumplan y se realicen con base en la normatividad vigente y con la correcta aplicación de los recursos asignados, dentro de un marco de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, con el fin de ejercer las facultades relativas al control, investigación, auditoría, visita, trámite de quejas y denuncias, imposición de sanciones y resolución de recursos y evaluación.

#### **3.3.1. Funciones.**

Las funciones que el Órgano Interno de Control tiene asignadas conforme al artículo 9 del Reglamento Interno y al Manual de Organización Específico del



Órgano Interno de Control, ambos del Servicio de Administración Tributaria, son las siguientes:

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

- Determinar mecanismos para auditar la prestación de los servicios públicos a fin de promover su calidad, la corrección de las irregularidades detectadas y la comparación sistemática con los estándares de calidad de otros centros de servicio.
- Ser el promotor de las acciones de autocontrol, auto corrección y auto evaluación para la eficiente aplicación de los recursos federales, y enviar oportunamente a la Secretaría de la Función Pública la información por ella requerida.
- Informar periódicamente a la Secretaría de la Función Pública sobre el resultado de la supervisión y evaluación a las Unidades Administrativas, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar cuando proceda el resultado de tales intervenciones a las autoridades competentes.
- Evaluar cuantitativa y cualitativamente el avance de programas del propio Servicio de Administración Tributaria, y las acciones realizadas conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.
- Constatar que el Servicio de Administración Tributaria haya adoptado medidas específicas para informar a la población usuaria de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que

éstos pueden ser solicitados, los requisitos que se deben cumplir y los conductos a los que debe dirigirse, así como también la plena identificación del servidor público que proporciona el servicio.

- Observar la normatividad emitida por las autoridades competentes en materia de Recursos Humanos, Materiales, Financieros y de Capacitación.
- Desarrollar sistemas informáticos y en su caso elaborar o conformar las bases de datos que coadyuven a optimar las funciones del Órgano Interno de Control.
- Vigilar que los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Instrumentar mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de quejas y denuncias, que permita conocer el tipo de queja y denuncia, trámite o servicio involucrado y en contra de quien se formulen.
- Difundir los procedimientos para la atención de quejas y denuncias.

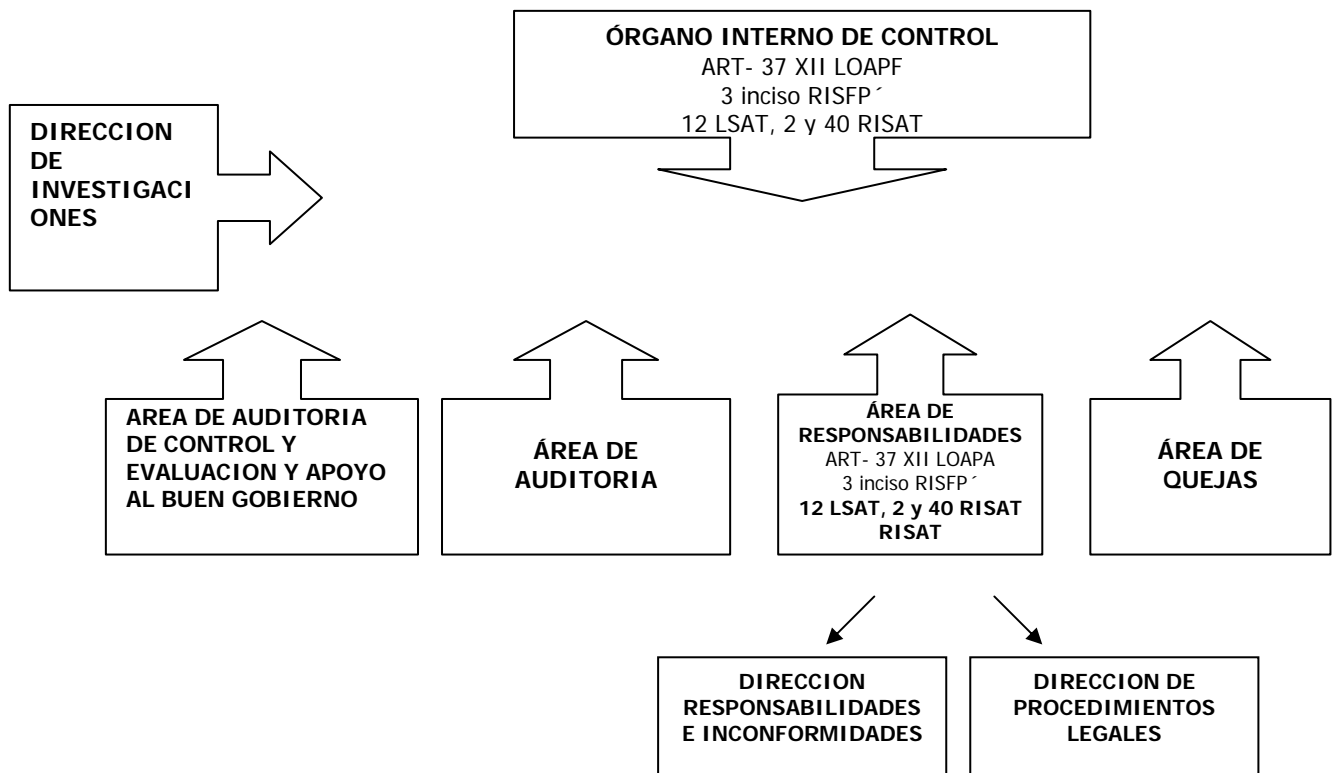
- Establecer ventanillas específicas de quejas y denuncias y/o en su caso, proporcionar a cualquier interesado las facilidades necesarias para presentarlas en contra de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones y/o irregularidades en la prestación de un servicio.
  
- Recibir, investigar y resolver con oportunidad, conforme a los ordenamientos legales aplicables y a las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.
  
- Llevar el registro y control de las quejas y denuncias, comunicándolas a las áreas donde se originaron y solicitándoles su desahogo a la brevedad posible.
  
- Integrar debidamente los expedientes de las denuncias presentadas y turnarlos a las instancias correspondientes.
  
- Promover y llevar a cabo las investigaciones que procedan, en los casos en que se presume que los servidores públicos incurrieron en responsabilidades.

- Orientar e informar a los particulares y servidores públicos que presenten quejas o denuncias, sobre su trámite o desahogo.
  
- Analizar las causas y los mecanismos utilizados en los casos de comisión de ilícitos, así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con el fin de evitar y prevenir su recurrencia.
  
- Someter a la consideración del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, los casos en que el personal incurra en responsabilidad en los términos legales aplicables, con el objeto de que se instrumenten los cursos de acción correspondientes.
  
- Dar vista y denunciar ante la autoridad competente, en coordinación con el área respectiva las irregularidades detectadas que pudieran implicar responsabilidad penal.
  
- Aplicar a los servidores públicos las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
  
- Difundir el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), como mecanismo de contraloría social que permita facilitar y ampliar las posibilidades para que la ciudadanía pueda entrar en contacto con la

Secretaría de la Función Pública y exponer vía telefónica sus quejas, denuncias o consultas.

- Coordinar conjuntamente con las áreas competentes, la creación del Padrón de Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria y mantenerlo permanentemente actualizado.
- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita en la esfera administrativa y ante los diversos Tribunales Federales.
- Realizar estudios tendientes a unificar criterios debidamente fundados y motivados de los asuntos de la competencia del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria.
- Coordinarse con los titulares de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, cuando así se requiera para el mejor funcionamiento de dicho órgano.
- Acordar con el superior jerárquico inmediato la resolución de los asuntos relevantes en el ámbito de su competencia.

### 3.3.2. Estructura y competencia.



Ahora bien, a cargo del Órgano Interno de Control hay un titular designado en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 37, fracciones XII y XVII), quien, en el ejercicio de sus facultades, se auxilia por los titulares de las áreas establecidas en dicha Ley y en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (artículo 3, inciso D), designados en los mismos términos, los cuales se transcriben en lo conducente:

**“ARTICULO 37.-** 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 fue requerida.”

### **Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública**

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

...

**D.** Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, y

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, conforme a lo previsto en la Ley del Servicio de Administración Tributaria (artículo 12, y 2 y 40 de su Reglamento), y en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.

El órgano desconcentrado (SAT), debe proporcionar al Titular del Órgano Interno de Control los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria están obligados a proporcionar el auxilio que requiera el Órgano Interno de Control para el desempeño de sus facultades.

Como se podrá observar en el diagrama que antecede, el Órgano Interno de Control se divide en varias áreas, para llevar a cabo sus funciones, las cuales a su vez se subdividen en direcciones y subdirecciones, como es el caso del Área de Responsabilidades, de la que entraremos al estudio y análisis, ya que es en esta área donde se ventila el procedimiento administrativo disciplinario y los



medios de defensa que se llevan a cabo en contra de sus fallos, siendo además el área específica en donde la suscrita ha llevado a cabo su experiencia profesional.

### ***3.3.3. Área de Responsabilidades***

El Área de Responsabilidades es la unidad del Servicio de Administración Tributaria encargada de coordinar, dirigir y supervisar la sustanciación de los procedimientos administrativos de responsabilidades e inconformidades, asimismo emitir las resoluciones respectivas, en los términos de los ordenamientos legales aplicables; resolver los recursos de revocación e instruir los recursos de revisión; así como, realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría de la Función Pública; tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes a la materia de Sanciones a Licitantes, Proveedores y Contratistas en los términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; coadyuvar con la citada Dependencia para la actualización del Padrón de Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria, para que presenten la declaración de situación patrimonial <sup>1</sup>.

El Área de Responsabilidades se encuentra a cargo de un Titular quien con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 3 apartado D, segundo párrafo, 2 segundo y cuarto párrafos y 40 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, es nombrado por la propia Secretaría de la Función Pública, además tiene conferidas todas y cada una de las atribuciones previstas por el diverso 67 de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que entre otras, se refieren a las acciones que se deben llevar

---

<sup>1</sup> MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICO DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, JUNIO DE 2006.

a cabo en el procedimiento administrativo disciplinario fincado a los servidores públicos.

Ahora bien, el artículo 69 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, dispone lo siguiente:

Para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control.

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

De aquí la justificación y existencia de las dos direcciones que conforman el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria: Dirección de Responsabilidades e Inconformidades y Dirección de Procedimientos Legales.

### ***Dirección de Responsabilidades e Inconformidades***

El objetivo principal de esta Dirección es auxiliar al Titular del Órgano Interno de Control y al Titular del Área de Responsabilidades, en dirigir y supervisar la sustanciación de los Procedimientos Administrativos de Responsabilidades, Inconformidades, Sanción a Proveedores y Calificación de Pliegos Preventivos de Responsabilidades, así como los proyectos de las resoluciones respectivas, en los términos de los ordenamientos legales aplicables; asimismo, coordinar la

orientación y asesoría a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en la presentación de su Declaración de Situación Patrimonial<sup>2</sup>.

En este apartado explicaré el procedimiento administrativo disciplinario que la suscrita llevó a cabo en esta Dirección en el tiempo que se encontró adscrita a ella, y que aún debo conocer y aplicar, ya que en la Dirección de Procedimientos Legales se lleva la defensa de las resoluciones emitidas, y por consiguiente, no se puede defender lo que se desconoce, ya que en innumerables ocasiones el servidor público trata de impugnar la resolución emitida alegando vicios de procedimiento, entre otras cuestiones, pero más aún se debe conocer todo el procedimiento que se ventila en la Dirección de Responsabilidades, ya que por las cargas de trabajo de dicha dirección, mis superiores jerárquicos consideraron oportuno que la Dirección de Procedimientos Legales, apoyara llevando a cabo la elaboración de las resoluciones dictadas en cumplimiento de sentencia en todos aquellos expedientes en que la Dirección de Responsabilidades no tuviera cuestiones que realizar a fin de cumplimentar el fallo de la autoridad jurisdiccional, de ahí, que insisto en la importancia de conocer los trámites que se deben llevar a cabo desde que llega el expediente enviado por el área que efectuó la investigación (auditoría o quejas) hasta su conclusión, así tenemos que:

En materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos se contempla en los artículos 108 al 114, en su capítulo IV, Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la que se derivan normas secundarias como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la que se desprende en su artículo 37 fracción XII la existencia de los Titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría de la Republica, así como de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de

---

<sup>2</sup> Manual de Organización Específico del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, Junio de 2006.

tales Órganos; 2°, 3° fracción III, 7°, 8°, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 23 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del que se desprende el procedimiento Administrativo de Responsabilidades; artículos 12 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 2 y 40 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; 3 apartado D, 66 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, por lo que dichos dispositivos legales, son el soporte legal con el cual este órgano interno de control, fundamenta su actuar en el momento en el que considera que es procedente iniciar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, siendo aplicable al caso concreto la Ley Federal de Responsabilidades que se encontraba vigente al momento de ocurrirse los hechos que se consideran como presuntas conductas anómalas.

La sustanciación del Procedimiento puede ser iniciado a través de Queja, Denuncia o bien mediante los resultados que se obtienen de las Auditorías que realiza el Área correspondiente a las diferentes Administraciones al interior del Servicio de Administración Tributaria.

En esta etapa de investigación, el Área de Quejas o de Auditoría del Órgano Interno de Control, tiene como fin el allegarse de todos los elementos necesarios, a efecto de integrar debidamente el expediente del que se pudiera desprender presunta responsabilidad, por lo que realiza una serie de actuaciones y diligencias; una vez que se cuenta con el expediente debidamente integrado, las áreas respectivas turnan el expediente al Área de Responsabilidades, la cual dictaminará si procede o no instaurar el procedimiento administrativo disciplinario.

Una vez que el expediente derivado de las Áreas de Quejas y Denuncias y/o de Auditoría, es turnado al área de Responsabilidades, ésta a su vez y en razón de turno lo envía a la Dirección, y a su vez a la Subdirección correspondiente para su atención, en donde se asigna el asunto a un Jefe de Departamento y/o Profesional Ejecutivo, quien finalmente es quien deberá verificar que el

expediente cuenta con todos los elementos necesarios para iniciar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en otras palabras, que se cuenta con el respaldo suficiente para comprobar la responsabilidad que se le imputa al servidor público involucrado, siendo así que se comienza con la etapa de instrucción de dicho procedimiento, el cual da inicio con la radicación del expediente, al que se le asigna un número consecutivo y se registra en el Sistema de Procedimiento Administrativo de Responsabilidades (SPAR), elaborando conjuntamente al acuerdo de inicio del expediente, el oficio citatorio con el cual se cita al servidor público a la audiencia prevista en el artículo 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo aplicable el ordenamiento legal correspondiente a la época de los hechos.

Al respecto, es importantes considerar que el citatorio a través del cual se cita a la audiencia al presunto responsable, deberá estar debidamente fundado y motivado, conforme lo establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, por ende contendrá los preceptos legales con los que funda la autoridad su actuación, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan y que supuestamente son causa de responsabilidad, asimismo se le hará saber el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará y los actos u omisiones que se le imputan, así como el derecho de éste a comparecer asistido por un abogado, asimismo, se le apercibirá que en caso de dejar de comparecer sin causa justificada, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación del citatorio a la audiencia de ley, se practicará de manera personal al presunto responsable y deberá de mediar entre la citación y la audiencia un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días.

Así las cosas, llegada la fecha de la audiencia, el Jefe de Departamento y/o Profesional Ejecutivo, levantará el Acta de Audiencia, la cual contendrá lo siguiente: fundamentos de derecho, es decir, todos aquellos preceptos legales con los cuales la autoridad funda y motiva su actuación, lugar, día y hora en que se lleva a cabo la diligencia, se procede a tomar los generales, se toma protesta de decir verdad, se le pregunta si va a ser asistido por defensor o bien comparece por su propio derecho, en su caso, se tomarán también los generales del abogado, acto seguido se declara abierta la audiencia y se procede a tomar la declaración del servidor público involucrado, se le pregunta si es todo lo que tiene que declarar y se cierra la audiencia; hecho lo anterior, se le da al servidor público término para presentar las pruebas que considere pertinentes y que se encuentren relacionadas con los hechos que se le imputan, haciendo constar que se le tiene por legalmente notificado. Finalmente, concluida la audiencia de ley se requiere la firma de todas y cada unas de las partes que participaron en ella.

Una vez fenecido el término de Ley para la presentación de las pruebas, se elabora un acuerdo a través del cual en caso de no haber presentado prueba alguna, se le tendrá por fenecido su derecho para ofrecerlas conforme a lo preceptuado por el artículo 288 Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia, que a letra dice:

**ARTICULO 288.-** Concluidos los términos fijados a las partes, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejecutarse, sin necesidad de acuse de rebeldía.

En caso contrario, una vez desahogadas y admitidas las probanzas presentadas, el abogado responsable deberá resolver dentro de los 45 días hábiles siguientes sobre la cuestión planteada, deberá notificar la resolución en un plazo no mayor de 10 días hábiles, tanto al servidor público involucrado como al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, a fin de que se lleve a cabo la ejecución de la sanción.

En este sentido, en la práctica es menester aclarar, que el abogado responsable del expediente no cuenta con los 45 días para elaborar su proyecto de resolución, ya debe tenerlo listo dentro de los 30 días siguientes a la admisión y desahogo de las pruebas, en virtud de que dicho proyecto debe ser aprobado por el Subdirector, el Director y finalmente por la Titular del Área de Responsabilidades.

Ahora bien, como todo acto de autoridad, la resolución deberá estar debidamente fundado y motivado, por ende, tendrá que contar con todos los requisitos de fondo y de forma que se exigen en todo fallo o sentencia, esto es:

Requisitos de Forma:

1.- *El Preámbulo o Identificación.*- En esta sección deben señalarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto en litigio, es decir, fecha, número de expediente, nombre del servidor público involucrado, registro federal de contribuyentes, empleo, cargo o comisión que desempeñaba y lugar en el que se desempeñaba.

2.- *Los Resultandos.*- En esta parte se desarrollan las cuestiones de tipo histórico descriptivo, en las cuales se relatan los antecedentes del asunto.

Es la exposición de los hechos ocurridos, esto es, desde la fecha en que ingresó el expediente al Área de Responsabilidades, señalando el Área remitente y los motivos por los cuales se consideró que existía una posible irregularidad, el acuerdo de inicio elaborado, el oficio por el que se citó al servidor público a la audiencia de ley y cuando se le notificó, si acudió o no a ella, si se le notificó e hizo de su conocimiento que contaba con el plazo de cinco días hábiles para que ofreciera los elementos de prueba, el acuerdo por el que se le precluyó su derecho o bien se tuvieron por admitidas y desahogadas sus pruebas, y el cierre de instrucción.

3.- *Considerandos.*- En esta Sección el Juez o autoridad entra al conocimiento de cada uno de los puntos controvertidos por las partes, valorando las pruebas ofrecidas y desahogadas, tanto las recabadas por la autoridad en la etapa de investigación como las aportadas por el servidor público.

Asimismo, se valora la aplicación de la norma abstracta a las situaciones de hecho planteadas. Es la parte medular de la resolución pues en ella se decide si el servidor público involucrado resulta responsable de la irregularidad que se le imputa, es por ello, que considero que además también es un requisito de fondo.

4.- *Puntos Resolutivos.*- Es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la resolución, con base en su parte narrativa.

En esta Sección se plantean en forma muy precisa el sentido de la resolución; en el caso concreto, el funcionario que firma la resolución (Titular del Órgano ó Titular del Área de Responsabilidades), resaltan la competencia que tienen otorgada para conocer y resolver el asunto planteado, en segundo lugar, se expone si la resolución le es favorable o no al servidor público, en caso de resultar desfavorable se hace de su conocimiento que "resultó responsable de la irregularidad imputada", expresando la normatividad jurídica infringida, la sanción que se le impone y se ordena notificar la misma tanto al servidor público como a todas aquellas autoridades a las que corresponda ejecutar la sanción correspondiente, o bien que se encontraran relacionadas con la irregularidad cometida por el servidor público en razón de su empleo, cargo o comisión, sin olvidar omitir que en todos los casos se debe notificar a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, anexando Cédula para Inscripción de Servidores Públicos Sancionados, ello con el objeto de mantener actualizado el Sistema de Servidores Públicos Sancionados.



## Requisitos de Fondo

Estos son requisitos indispensables que se deben de considerar al elaborar la resolución, ya que en muchas ocasiones los servidores públicos a los cuales se les sancionó, los pretenden hacer valer ante el juicio contencioso administrativo antes juicio de nulidad, siendo éstos los siguientes: a) Congruencia; b) Motivación y c) Exhaustividad.

*La congruencia.*- Para el Lic. Joaquín Cervantes Montenegro, la congruencia es la relación de correspondencia entre lo aducido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal.

Bajo esa idea, la congruencia es la conformidad que debe existir entre la decisión de la autoridad con la imputación hecha al servidor público. Esta decisión debe de ser emitida conforme a derecho.

*La motivación.*- Hace referencia a la obligación que tiene la autoridad de expresar claramente las razones, motivos o causas de su resolución. Este requisitos esta presente en el artículo 16 constitucional al establecer: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

*Exhaustividad.*- Este requisito consiste en que el juzgador debe resolver respecto de todas las cuestiones planteadas por las partes, y sólo sobre estas. Debe examinar y valorar las pruebas ofrecidas.

Al respecto, es importante hacer hincapié que en materia de responsabilidades, el abogado responsable que elaboró el proyecto de resolución debió estudiar y valorar todos y cada uno de los elementos que

integraban el expediente, sin pasar por alto ninguna prueba, además de resolver sólo sobre la cuestión planteada.

Por otro lado, es importante destacar que de conformidad con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuestiones relacionadas con el procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicho dispositivo textualmente indica:

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

### ***Dirección de Procedimientos Legales***

El objetivo primordial de esta Dirección, consiste en dirigir y supervisar el trámite, la sustanciación y los proyectos de resolución de los *recursos administrativos de revocación* que interpongan los servidores públicos adscritos al Servicio de Administración Tributaria, en contra de las determinaciones y resoluciones que emita el Órgano Interno de Control, derivado del incumplimiento de obligaciones; así como lo que se refiere al trámite y sustanciación del *recurso de revisión*, que se haga valer en contra de las resoluciones de inconformidades, en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas, y sus respectivos reglamentos; de igual forma, *realizar la defensa jurídica ante las diversas instancias jurisdiccionales, de las determinaciones y resoluciones que emita el Órgano Interno de Control*, representando al Titular de la Secretaría de la Función Pública.

En este apartado se mencionarán sólo aquellos medios de impugnación en los que la suscrita ha tenido participación. Lo anterior, en virtud de que la Subdirección de Amparos en la que actualmente me encuentro adscrita es de reciente creación y los miembros que la conformamos pertenecíamos a la Dirección de Responsabilidades, por ende, la asignación de los asuntos ha sido paulatina, otorgando al personal de dicha subdirección la oportunidad de ir conociendo la forma de trabajar de la Dirección de Procedimientos Legales, así como familiarizarse con los asuntos que se ventilan ante los Tribunales Colegiados, Juzgados de Distrito y Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; razones por las cuales la suscrita hasta el momento sólo ha llevado el trámite de recursos de revocación, cumplimientos de sentencia, juicios de amparo directo en los cuales sólo declaramos que no son actos propios, ya que aún no se me ha turnado un asunto de fondo, así como juicios de nulidad y manifestaciones como terceros perjudicados, los cuales de acuerdo a la práctica explico a continuación:

El recurso de revocación se encuentra establecido en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual a la letra indica:

**ARTICULO 26.-** El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

**I.-** Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

**II.-** La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

**III.-** Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes,

notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

De conformidad con el artículo antes transcrito, el recurso se interpondrá ante la propia autoridad, es decir, ante el Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, el cual emitió la resolución; una vez ingresado, la Oficina de Control de Gestión la remite al Área de Responsabilidades, en donde el escrito respectivo se canaliza a la Dirección de Procedimientos Legales, turnándose a un abogado, el cual es diverso a aquél que tuvo a su cargo el expediente de Responsabilidades, el ahora abogado responsable deberá observar en primer lugar que el escrito haya sido presentado en tiempo y forma, es decir, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surtió efectos la notificación de la resolución, y si procede, acordará en relación a las pruebas, admitiéndolas o desechándolas según sea el caso.

Por otro lado, el abogado responsable previamente a la resolución deberá pronunciarse sobre la suspensión de la ejecución de la sanción, en el supuesto caso que el servidor público la haya solicitado, concediéndola o negándola según proceda, para lo cual tomará en consideración lo preceptuado en el artículo 27 de la Ley de la Materia, que entre otras cosas, indica que en caso de sanciones económicas, el pago se deberá garantizar.

La resolución que resuelve el recurso de revocación debe emitirse dentro de los 30 días hábiles siguientes, una vez desahogadas las pruebas.

Como en el caso de la resolución, el término interno que tiene el abogado responsable del expediente es mucho menor por las mismas razones asentadas anteriormente, por otro lado, la resolución que se emita deberá contar con los mismos requisitos de forma y de fondo que fueron asentados en los párrafos que anteceden, con la diferencia que el estudio y análisis que en esta ocasión efectúe no sólo versara sobre la irregularidad imputada al servidor

público, sino también deberá pronunciarse en relación a que si la autoridad emisora, en este caso, la Dirección de Responsabilidades, emitió conforme a derecho la resolución que se pretende revocar, y en su caso confirmar o no dicha determinación.

En el caso de cumplimientos de sentencia, estos generalmente, provienen de la determinación que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dio a conocer en la sentencia que puso fin al asunto, por ende, siendo que en la propia sentencia se precisa la forma en que la autoridad deberá dar cumplimiento, es que el abogado al que se le turna el asunto, debe adherirse, y en caso de que proceda dictar otra resolución de hacerlo siguiendo tales lineamientos. El jefe de departamento o profesional ejecutivo adscrito a la Dirección de Procedimientos Legales al que se le asignó el expediente en cuestión, debe forzosamente remitirse al expediente que se ventiló en la Dirección de Responsabilidades para su continuidad, asimismo, debe considerar que de acuerdo al artículo 57 la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se debe dar cumplimiento en un término no mayor de 4 meses a partir de que surte efectos la notificación de la sentencia, más sin embargo, se insiste que en la práctica este tiempo se acorta para que el abogado responsable presente ante el Subdirector su proyecto.

La resolución a través de la cual se da cumplimiento, tendrá todos los requisitos exigidos por la Ley, pero además se hará constar en ella que se emite en estricto acatamiento a lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No omito señalar que una vez recibido el recurso de revocación, la interposición del juicio contencioso administrativo antes juicio de nulidad o del juicio de amparo, o bien lo resuelto en ellos, el encargado del expediente deberá notificar tal hecho a todas y cada una de las autoridades a las que se les notificó la resolución primigenia, para que en el ámbito de sus respectivas competencias procedan conforme a derecho.

En el caso de comparecencias como tercero perjudicado, en la actualidad, una vez recibido el comunicado que la Sala hace a esta autoridad de que fue interpuesto por el actor el juicio de amparo en contra de la sentencia emitida por la Sala de conocimiento, inmediatamente el abogado designado emite los oficios comunicando dicha situación a las autoridades respectivas para que procedan conforme a derecho corresponda, asimismo, procede a realizar el proyecto a través del cual realiza manifestaciones por la cuales hace valer que el Órgano Interno de Control considera que no debe de concederse el amparo y protección de la justicia federal al quejoso; y sólo le corresponde esperar el término de ley para que el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa resuelva al respecto, sea cual sea el resultado, el abogado que realizó las manifestaciones respectivas podrá dar por concluido el expediente aperturado, ya que corresponde al que llevó el juicio contencioso administrativo antes juicio de nulidad del que derivó el juicio de amparo, proceder a interponer o no el Recurso de Revisión Fiscal.

En el caso de los juicios de amparo directos recibidos en el Órgano Interno de Control en materia de Tractocamiones, al no ser actos propios de este organismo, el abogado al que se le turna se encuentra en la obligación de rendir el informe previo y justificado, haciendo valer que no son hechos propios de la autoridad y solicitando se sobresea, por lo que sólo se espera la determinación del Juzgado para concluir el expediente respectivo.

Juicios Contencioso Administrativo.- Se da cuando el servidor público que ha sido sancionado por el Órgano Interno de Control, se inconforma interponiendo demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aquí es importante resaltar que la autoridad emisora del acto (Órgano Interno de Control) puede intervenir una vez que la Sala que conoce por turno de la demanda de nulidad, emplaza a la autoridad para que dentro del término de 45 días se dé contestación a la misma, salvo, en aquellos casos en que es la propia autoridad la que a través del Tribunal pretende dejar sin

efectos su propia resolución, ya que por si misma no le es permitido (juicio de lesividad).

Al respecto, el jefe de departamento o profesional ejecutivo al que le fue turnado el expediente de juicio contencioso administrativo (J.N.) deberá cerciorarse que conforme a derecho fue admitida la demanda de nulidad, es decir, haya sido interpuesta en el término respectivo, que cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo: nombre y domicilio para recibir notificaciones del actor, resolución que se impugna, autoridad demandada, hechos que den motivo a la demanda, pruebas ofrecidas, conceptos de impugnación, nombre y domicilio del tercero interesado, lo que se pide; en el supuesto caso de que el servidor público que tiene a su cargo el expediente considere que no debió admitirse la demanda, lo hará constar a través del recurso de reclamación dentro del término de 15 días, tal y como lo establece el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual a la letra señala:

**ARTÍCULO 59.-** El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

En el supuesto de que el abogado responsable considere que la admisión al escrito de demanda se encuentra conforme a derecho, procederá a elaborar el escrito de contestación de demanda, dentro del término interno de 10 días, a fin de dar suficiente tiempo para que el Subdirector pueda revisarlo, corregirlo y en su caso aprobarlo, ya que a su vez se encuentra obligado a turnar el proyecto al Director debidamente revisado y con bastante tiempo para que éste proceda a su revisión, corrección y aprobación, ya que con las mismas características deberá pasar a "acordar" dicho asunto con la Titular para que apruebe y en su caso estampe su firma, dando con ello plena validez al

documento, todos estos pasos y términos dan la oportunidad de presentar en tiempo y forma ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el escrito correspondiente, aún antes del término legal de 45 días.

Puede suceder que en el proveído en que se acordó la admisión de la demanda, el Magistrado Instructor haga algún requerimiento a la autoridad, como puede ser que se rinda informe respecto a los hechos imputados en relación con la medida cautelar que en su caso solicita el actor, por lo que el jefe de departamento o profesional ejecutivo, deberá rendirlo expresando las razones por las cuales considera no debe de concederse la medida cautelar solicitada.

En el escrito de contestación de demanda, el proyectista deberá conforme al artículo 20 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, hacer valer los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, si los hubiera, las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda, debe referirse a cada uno de los hechos que se hacen valer en la demanda de nulidad, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, los argumentos por los cuales demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación, y los que en su caso desvirtúe la indemnización que solicite la actora, las pruebas que se ofrezcan; asimismo deberá adjuntar copia de la contestación y de los documentos anexos (pruebas) para cada una de las partes; es importante resaltar que el abogado deberá tener cuidado de no cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Con lo anterior concluyo las actividades profesionales que la suscrita ha y sigue realizando en el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria.



## **CAPITULO IV**

# **DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS**

#### **4.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Las transformaciones profundas experimentadas por el Estado moderno le han obligado a realizar una tarea intervencionista amplísima que exige condiciones adecuadas en las personas físicas que asuman las tareas públicas, tales como su valor moral y capacitación técnica, así como la disciplina de su actuación y la conciencia de su elevada misión.

En este sentido, se destaca que las bases de la responsabilidad administrativa descansen en criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública Federal y que garantizan el buen servicio público, por ello, particularmente, en los artículos 8, 12, 13 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente, se hace referencia al catálogo de obligaciones administrativas al que deben sujetarse los servidores públicos, las sanciones administrativas a que se hacen acreedores en caso de incumplimiento, entre las cuales destacan la inhabilitación y la suspensión en el cargo, y el procedimiento que ha de seguirse en la imposición de las sanciones administrativas, mismo que ya fue detallado en el capítulo que antecede.

Ahora bien, en el procedimiento administrativo disciplinario previsto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, llama la atención la facultad por parte de la Secretaría de la Función Pública, del Titular del Órgano Interno de Control y de la Titular del Área de Responsabilidades para que previa o posteriormente al oficio citatorio, determinen en su caso, la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así conviene para las investigaciones, lo que desde luego no prejuzga acerca de la responsabilidad que se le impute, sin embargo, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación

del empleo, cargo o comisión desde el momento en que sea notificado el interesado.

Bajo esa vertiente, es indispensable hacer la aclaración que el antecedente más cercano a dicha fracción V, del numeral 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que sigue siendo de aplicación en el Distrito Federal y en materia de juicio político, la cual en numerosas ocasiones se pretendió tildar de inconstitucional, ya que se alegaba que era violatoria del artículo 14 Constitucional, sin embargo, los juicios que se llevaron a cabo en los que se alegaba tal circunstancia no prosperaron, toda vez que la suspensión temporal no es un acto de carácter definitivo, ya que sólo es una medida preventiva que tiene duración sólo hasta que se emite la resolución respectiva en el procedimiento administrativo disciplinario, o incluso puede ser antes. En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en este sentido el criterio de que la garantía de audiencia previa consagrada en el artículo 14 de la Constitución es de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, entendiendo éstos, aquellos que constituyen un fin por sí mismos, con existencia independiente.

A manera de ejemplo de lo antes expuesto, citaré la Tesis Jurisprudencial No. P. XXIV/93 del Pleno del Tribunal, Octava Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 64, abril de 1993, página 19, la cual a la letra dice:

**“LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 64, FRACCION IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.** El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las

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

Amparo en revisión 6055/90. Mario López de Escalera. 17 de febrero de 1993. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Marcos García José.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes trece de abril en curso, por unanimidad de quince votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Clementina Gil de Lester, Ignacio Magaña Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a catorce de abril de mil novecientos noventa y tres."

Bajo esa directriz, es importante hacer hincapié que la suspensión temporal prevista por el multicitado numeral 21 de la Ley de la Materia, de ninguna manera puede considerarse como "sanción administrativa", toda vez que el artículo 13 de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no contempla la suspensión temporal, por ende, debemos de considerarla como una medida cautelar o preventiva que, por su propia naturaleza, no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa al servidor público suspendido, sino que tiene como finalidad la conveniente conducción o continuación de las investigaciones, para su mejor resultado, que no está sujeta a una temporalidad previamente determinada, sino que puede durar todo el procedimiento hasta que se notifique la resolución con la que éste concluya, o a criterio de la autoridad competente puede cesar con independencia de la iniciación, continuación o conclusión de dicho procedimiento; asimismo, como la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa, en caso de que no resulte responsable el servidor público, éste es restituido en el goce de sus derechos y, además, se le cubren las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que estuvo

suspendido; lo cual corrobora que la suspensión temporal no tiene el carácter de sanción administrativa, dado que además de ser susceptible de revertir todas sus consecuencias, su vigencia es anterior a la notificación de la resolución con la que concluye el procedimiento respectivo, resolución ésta en la que se imponen las sanciones por responsabilidad administrativa.

En ese orden de ideas, es menester dejar en claro que no existe medio de impugnación en contra de esta suspensión temporal, ya que al ser una medida preventiva no entraña propiamente un acto de carácter definitivo, pues se debe considerar sólo como una medida que se adopta como reacción a ciertos riesgos o perturbaciones que conlleven a afectar a la institución y por ende al interés público, e impedir que el servidor público involucrado continúe con los actos antijurídicos de los que se le investigan.

Lo anterior es así, ya que la sociedad está interesada en que las funciones del Estado, concretizadas en la actuación de cada uno de los servidores públicos que lo conforman, se ejerzan por personas exentas de cuestionamientos y que quien se encuentre en la hipótesis de suspensión de su nombramiento por una investigación atinente a su aptitud para desempeñar el cargo no ostente las facultades inherentes al mismo.

#### ***4.1.2. Deficiencia de la fracción V del artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.***

Si bien es cierto, fracción V del artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es clara al establecer que: “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”, también lo es que es totalmente omisa en señalar

la situación real en que queda el servidor público que ha sido encontrado responsable de la irregularidad imputada.

Lo anterior es así, ya que desafortunadamente el procedimiento administrativo puede durar varios meses, dependiendo de las circunstancias especiales de cada uno de los asuntos que se ventilan en el Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, pese a que el MIDO (Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control), obliga a la (s) autoridad (es) a respetar los términos estipulados por Ley, asignándoles conforme a su buen desempeño, rendimiento y eficacia una calificación, no obstante ello, el procedimiento podrá retardarse por la cantidad de servidores públicos y/o por las pruebas que se tengan que desahogar.

Ahora bien, conforme al artículo 321 del Código Federal de Procedimiento Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que las notificaciones surtirán sus efectos al día siguiente al en que se practiquen, luego entonces, el servidor público que resultó sancionado hasta este momento tiene la oportunidad de defenderse de la determinación del Órgano Interno de Control ante otras instancias, pero también es el momento en el que la autoridad competente puede ejecutar la sanción respectiva, ya que en términos del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades mencionada, la ejecución de las sanciones se llevará inmediatamente.

Lo anterior ha llevado a que en la práctica el cómputo en la ejecución de las sanciones como la suspensión y la inhabilitación, empiece a correr a partir de la fecha en que se notifica la resolución sancionatoria al servidor público, es decir, con posterioridad a la fecha en que se le suspendió en forma temporal, circunstancia que considero incorrecta, toda vez que en el caso de un servidor público que fue suspendido temporalmente en el mes de septiembre y en el mes de diciembre le notifican la resolución administrativa disciplinaria a través de la cual se le sanciona con suspensión de su empleo cargo o comisión por un

período de 6 meses, así como en sus percepciones, regresará a laborar hasta el mes de junio, dejando de percibir su salario durante 9 meses, mismo tiempo en que se ausentó de su empleo, cargo o comisión; situación que no es acorde con la sanción que ameritó su conducta irregular y que le fue impuesta por el Órgano Interno de Control, situación similar acontece con la sanción de inhabilitación.

Bajo esa directriz, es incuestionable la deficiencia jurídica de la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya que si bien es cierto se tomó como medida preventiva la suspensión temporal del servidor público, también lo es que no existe impedimento alguno para que una vez determinada la responsabilidad y la sanción aplicable, entratándose de suspensión e inhabilitación, se compute el término desde la fecha en que fue suspendido en forma temporal el servidor público.

***a) Propuesta.***

De las consideraciones arriba manifestadas, considero necesario incluir en la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, lo siguiente:

“En los casos en que el servidor público resultara administrativamente responsable de los hechos que se le imputan, entratándose de las sanciones de suspensión e inhabilitación, se tomará en cuenta el tiempo que el servidor público lleve suspendido en forma temporal de su empleo, cargo o comisión.”

Asimismo, en la resolución administrativa que emita el Órgano Interno de Control, se deberá hacer constar el tiempo que lleva suspendido en forma temporal el servidor público, así como que dicha circunstancia se deberá tomar en consideración al aplicar la sanción respectiva.

### ***b) Beneficios***

Se subsanará una laguna en la fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos, ya que es clara al señalar que al servidor público que no resulte responsable de la irregularidad imputada se le reubicará en su empleo, cargo o comisión y se le pagarán los salarios vencidos, pero en ningún momento señala qué sucede con todo el tiempo que lleva suspendido en forma temporal el servidor público que sí fue encontrado responsable.

Se tendrá además una mejor impartición de justicia en las determinaciones del Órgano Interno de Control, al existir equidad en la ejecución de las sanciones.

Se garantizará certeza y seguridad jurídica tanto en la resolución emitida como en la aplicación de la ejecución de la sanción, evitando con ello posibles impugnaciones por la indebida aplicación de la sanción.



## CONCLUSIONES

**1.-** El Servicio de Administración Tributaria como parte de la Administración Pública Centralizada, persigue el interés público, y para llevar a cabo sus actividades cuenta con elementos personales y patrimoniales, y cuenta con una estructura jurídica, en la cual se establece claramente la existencia de un Órgano Interno de Control.

**2.-** El Órgano Interno de Control, entre otras importantes atribuciones, ejerce las facultades relativas al control, investigación, auditoría, visita, *trámite de quejas y denuncias, imposición de sanciones y resolución de recursos* y evaluación, ya que debe velar por que la función pública, la cual es llevada a cabo por individuos, sea cumplida con legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad.

**3.-** El Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, está obligado a observar todas y cada una de la leyes que le otorgan el ejercicio de la potestad disciplinaria, por ende, se vigila y se exhorta al personal que lo conforma, a que el procedimiento administrativo que en él se ventila sea claro y transparente, por ningún motivo o circunstancia se deberá controvertir lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales.

**4.-** El Órgano Interno de Control tiene amplias facultades para llevar a cabo el procedimiento administrativo de responsabilidades e imponer en su caso sanciones; facultades que devienen de diversas leyes, tales como: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dichas sanciones

consisten en: amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación.

**5.-** El Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control a través de la Dirección de Responsabilidades e Inconformidades lleva a cabo el procedimiento administrativo de responsabilidades y emite la resolución correspondiente, la cual puede ser impugnada a través de las vías procedentes, caso en el cual corresponde a la Dirección de Procedimientos Legales la defensa jurídica.

**6.-** La adición que se propone agregar a la fracción V, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene por objeto subsanar la omisión cometida, ya que no se considera en la ejecución de las sanciones de suspensión y de inhabilitación el tiempo que el servidor público que resultó responsable de la irregularidad imputada, lleva suspendido en forma provisional. Por consiguiente, considero que la propuesta presentada dará sobre todo más equidad en la impartición de justicia en materia de servidores públicos.

**7.-** Finalmente, es importante resaltar que el desarrollo profesional adquirido en el Órgano Interno de Control se ha ido enriqueciendo conforme al transcurso del tiempo por los constantes cambios en la normatividad que se maneja como a los diferentes cambios de área en los que me he desempeñado, aunado a ello, no omito señalar que cada nuevo asunto que llega implica un nuevo estudio, toda vez que si bien es cierto en todos los casos se califica si el desempeño del servidor público, ha cumplido con las obligaciones inherentes a su cargo, empleo o comisión, también lo es que la posible conducta irregular se encuentra relacionada con diversas materia.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, **"Teoría General del Derecho Administrativo"**, Editorial Porrúa, México, 1986.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. **"Obligaciones Civiles"**. Ed. Harla. México, 1984. 3ª ed.

.CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, **"Derecho Administrativo"**. Ed. Instituto de Ciencias Jurídicas UNAM, México, 1983.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. **"Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"**. Ed. Porrúa. México, 1992.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, **"Elementos de Derecho Administrativo"**, Noriega Limusa, México 1990.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, **"El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"**, Editorial Porrúa, México, 2001.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **"El Derecho Disciplinario de la Función Pública"**. Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1992.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **'La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública'**. **"Reflexiones sobre Administración Pública"**. Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1995.

DE PINA VARA, Rafael. **"Diccionario de Derecho"**. Ed. Porrúa. México, 1991. 17ª ed.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. **'La Responsabilidad Penal'**. **"Revista Mexicana de Justicia"**. PGJDF. México. N° 2, Vol. IX. Abril-Junio 1991.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, **"Procedimiento Administrativo Federal"**, Editorial Porrúa, México 1995.

LUCERO ESPINOSA, Manuel y DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, **"Compendio de Derecho Administrativo"**, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

NAVA NEGRETE, Alfonso, **“Derecho Administrativo”**, Instituto De Investigaciones Jurídicas, serie A, Fuentes, B) Textos Y Estudios Legislativos, Núm. 79”, Primera Edición 1991, México

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, **“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”**, Editorial Porrúa, Segunda Edición; México, 2001.

### **LEYES Y CODIGOS.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Órgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Código Federal de Procedimientos Civiles

### **Reglamentos y Manuales**

Reglamento del Servicio de Administración Tributaria

Reglamento de la Secretaría de la Función Pública

Reglamento Interior de la Consejería Jurídica Federal

Manual de Organización Especifico del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, Junio de 1995