



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

ROSA ALEJANDRA MEDINA LÓPEZ

TEMA DEL TRABAJO:

**“CREACIÓN DE UN ÓRGANO ALTERNO DE SUPERVISIÓN
PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ADUANAS”**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por concederme la vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por recibirme y formarme profesionalmente en su Facultad de Estudios Superiores Aragón.

A mis padres Isidro y Florita por todo su amor, enseñanzas e infinito apoyo incondicional.

A mis hermanos Agustín y Ana tan elementales en mi vida, por todo lo vivido.

A mis abuelos, en particular a mi abuela Rosa, por sus consejos y oraciones.

A Ernesto, mi compañero de ideales, de camino, de lucha, por amarme, comprenderme y estar a mi lado.

A todos mis tíos y tías, por su gran apoyo.

A mis amigos, en especial a Claudia Madrigal y a mi otro hermano, Evert Medina.

A Julieta García, por ayudarme a reflexionar y crecer.

Al Lic. Alejandro Pérez Núñez por su confianza en mi persona para la elaboración de este trabajo.

A la Mtra. Rosa María Valencia por su valioso tiempo y paciencia.

A todos mis profesores, en particular a los integrantes de mi Jurado por apoyarme.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1 CONCEPTOS GENERALES	
1.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO	1
1.1.1 Servidor Público de Aduanas	2
1.2 CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO	3
1.3 CONCEPTO DE ADUANA	4
1.3.1 Ámbito al que pertenecen las Aduanas	4
1.3.2 Despacho Aduanero	5
1.4 DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD	6
1.4.1 Concepto de Responsabilidad Administrativa	6
1.4.2 Responsabilidades Administrativas más significativas para un servidor público de Aduanas	9
CAPÍTULO 2 NORMATIVIDAD APLICABLE	
2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	12
2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	15
2.3 LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	32
2.4 LEY ADUANERA	33
2.5 REGLAMENTO INTERIOR DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	33
2.6 MANUAL DE OPERACIÓN ADUANERA	35

CAPÍTULO 3 PROBLEMÁTICA PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

3.1	ACTUACIÓN POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ADUANAS	36
3.2	COMPORTAMIENTO DE LOS USUARIOS DE LAS ADUANAS ANTE LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS MISMAS	37
	PROPUESTA	39
	CONCLUSIONES	47
	BIBLIOGRAFÍA	48

INTRODUCCIÓN

En la sociedad actual las necesidades de la población han rebasado ya los límites de la supervivencia, los individuos cada día tenemos necesidades más complejas, ya no sólo nos preocupamos por comer, vestir, trabajar, dormir, etc., si no que cada día se requieren mayores elementos que faciliten la vida, como los servicios fundamentales que brinda el Estado en su carácter de Administrador Público, ente jurídico que se apoya para la consecución de dichos fines, en los denominados servidores públicos, personajes que serán referidos a lo largo del presente trabajo, específicamente aquellos que se desempeñan dentro de una Aduana.

En algunas ocasiones los Servidores Públicos de Aduanas que mantienen contacto directo con las mercancías que ingresan a territorio nacional, cometen conductas impropias que pasan desapercibidas y/o se han vuelto rutinarias sin ser sancionadas por el Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria.

En el primer capítulo se tratarán los conceptos generales relacionados en cada uno de los subsecuentes, que servirán de apoyo para la reflexión de las propuestas que más adelante se detallarán.

Se dirá quién es un Servidor Público de Aduanas; el concepto de la responsabilidad administrativa y los tipos de ésta más relevantes y significativos en que puede incurrir dicho servidor público; además se brindará una definición de Aduana y un breve panorama respecto de qué se entiende por despacho aduanero de las mercancías.

En el segundo capítulo se efectuará un análisis de los dispositivos legales que se encuentran relacionados con el tema de referencia.

Posteriormente en el tercer capítulo se especificará la problemática relativa a la falta de efectividad en el procedimiento disciplinario administrativo para los Servidores Públicos de Aduanas.

El presente trabajo pretende crear conciencia respecto de la facilidad con la que los Servidores Públicos de Aduanas pueden entrar al círculo de la corrupción, siendo omisos en la revisión adecuada de mercancías que se desean introducir por una Aduana, quizás recibiendo y/o exigiendo dádivas de quienes pretenden ingresarlas a territorio nacional o bien constituyéndose en partícipes de la práctica inadecuada de no declarar las mercancías correctamente; por lo anterior en el presente trabajo se propondrá la creación de un órgano alternativo al que ya existe, de supervisión y vigilancia avocado a dichos servidores públicos.

CAPÍTULO 1 CONCEPTOS GENERALES

1.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Para conocer el concepto de servidor público, inicialmente debe señalarse que el servicio público es un “complejo de elementos personales y materiales coordinados por la Administración Pública y destinados a atender una necesidad de carácter general.”¹

El servidor público constituye el elemento personal con que cuenta la Administración Pública, la cual en palabras del Maestro Acosta Romero “es la parte de los órganos del Estado que depende directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los Poderes Legislativo y Judicial, su actuación 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.”²

Un servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quien será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones.³

Es de mencionarse que todo servidor público debe ceñirse al régimen especial de actuación que la normatividad le señale, respetando de manera irrestricta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las instituciones y las leyes que de ella emanen.

1 Pina, Rafael de, *et al.*, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 29ª edición, México 2000, pág. 453.

2 Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1998, pág. 108.

3 *Vid.* Pina, Rafael de, *et al.*, *Op. cit.*, pág. 454.

Ahora bien, la relación de la Administración Pública con sus empleados es entendida como función pública que a la vez es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.⁴

La base constitucional de la función pública se localiza en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere que para efectos de las responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado 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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que dicha Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, precepto legal que más adelante se estudiará.

Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dice que son sujetos de la misma los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

1.1.1 Servidor Público de Aduanas

El Servidor Público de Aduanas es aquella persona que “debe desempeñar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo, incluso a nivel internacional; debe ejercer sus funciones de conformidad con las disposiciones

⁴ *Vid.* Castrejón García, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V., 2ª edición, México, 2004, pág. 152.

fiscales y aduaneras vigentes y actuar con apego al Código de Conducta de los Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria.”⁵

El Servidor Público debe tener conocimientos idóneos para realizar su labor, manejándose con profesionalismo y transparencia.⁶

El personal aduanero que en su carácter de servidor público revestido del Imperio del Estado, actúa para cumplir sus funciones de autoridad, debe tener como misión coadyuvar en el cumplimiento de las funciones y objetivos de las Aduanas, aplicando el marco legal.⁷

Como todo servidor público, aquel que trabaja en una Aduana, tiene una serie de obligaciones que deberá acatar absolutamente a efecto de que no se le reproche una mala actuación en el desempeño de su labor cotidiana.

1.2 CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO

Por ser los Servidores Públicos de Aduanas aquellos a quienes en el presente trabajo se hará referencia, es necesario establecer un concepto de la materia de Derecho en la que se desenvuelven.

Así, el Derecho Aduanero es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio nacional, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas.⁸

5 Trejo Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México, Aduana México, Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s.e., México, 2003, pág. 139.

6 *Íbidem*, pág. 138.

7 *Idem*.

8 *Vid.* Carvajal Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Editorial Porrúa, 11ª edición, México, 2002, pág. 4.

1.3 CONCEPTO DE ADUANA

Un concepto amplio y elaborado de una Aduana lo es el que a continuación se describe: ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los distintos tráficos aduaneros por las diferentes fronteras del país, del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas.⁹

Asimismo, puede decirse que una Aduana es el espacio en el que la autoridad realiza dos actividades principales: la recaudación a través del cobro de las contribuciones y aprovechamientos de comercio exterior, así como de las multas; y el control de las mercancías, que puede ser sanitario, ecológico, agrícola, de seguridad nacional.¹⁰

Para los efectos del presente trabajo basta con especificar que las funciones de la Aduana consisten principalmente en controlar la entrada y la salida de las mercancías al y del territorio nacional; así como recaudar las contribuciones al comercio exterior.

1.3.1 Ámbito al que pertenecen las Aduanas

Las Aduanas pertenecen al ámbito local del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto es, son dirigidas por la Administración General de Aduanas, con que dicho órgano cuenta para el debido despacho de los asuntos de su competencia, tal como

⁹ *Vid.* Trejo Vargas, Pedro, *Op. cit.*, pág. 123.

¹⁰ *Vid.* Silva Juárez, Ernesto, *Esquema del Procedimiento Aduanero*, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., s.e., México, 2007, pág. 126.

se establece en la estructura orgánica básica dispuesta en el Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria.

La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las Aduanas.¹¹

Según el artículo 3º de la Ley Aduanera las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras, como es el caso de las Aduanas.

1.3.2 Despacho Aduanero

Según el artículo 35 de la Ley Aduanera el despacho aduanero de las mercancías es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y su salida del mismo, que debe hacerse por una Aduana, precisamente por las autoridades aduaneras, al que están obligados los importadores, exportadores y sus agentes o apoderados aduanales, y se encuentra configurado por el cumplimiento total del procedimiento que se establecen en los ordenamientos legales aplicables.

Para los efectos conducentes del presente trabajo la parte del despacho aduanero será propiamente la importación, definida como “el conjunto de trámites y procedimientos que, con arreglo a las disposiciones en vigor, se siguen ante las autoridades aduaneras, por medio de las cuales se asegura la correcta verificación de las declaraciones comprometidas y la determinación de los valores de las mercancías que se presentan para su ulterior ingreso al país.”¹²

11 *Vid.* Servicio de Administración Tributaria.

http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10000.html/Acerca de Aduana México/consulta realizada el 13 de abril de 2009. 2:27 pm.

12 Carvajal Contreras, Máximo, *Op. cit.*, pág. 366.

Es entonces el despacho aduanero la actividad específica que desempeña un Servidor Público de Aduanas, de conformidad con los lineamientos que al efecto se establezcan por las Aduanas.

1.4 DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD

La responsabilidad es el “cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en un asunto determinado.”¹³

Se puede decir, que la responsabilidad implica que un individuo asuma las consecuencias de una conducta que haya desplegado, en cualquiera de los ámbitos de su vida.

Como sinónimo de la responsabilidad que a continuación se especificará se encuentra la responsabilidad disciplinaria, “aquella a la que están sujetos los empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les está encomendado.”¹⁴

1.4.1 Concepto de Responsabilidad Administrativa

Las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público pueden ser de diversos tipos: penal, civil, política, administrativa, en el caso en comento, únicamente será referida la responsabilidad cuyo procedimiento y sanciones se encuentran contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir, únicamente se abordará la responsabilidad desde el ámbito administrativo.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su

13 Raluy Poudevida, Antonio, Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Porrúa, 47ª edición, México, 2002, pág. 658.

14 Pina, Rafael de, *et al.*, *Op. cit.*, pág. 443.

conducta contraviene las obligaciones contenidas en el código de conducta administrativo que previenen las veinticuatro fracciones que integran el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,¹⁵ que en el próximo capítulo se detallará.

Para Arturo González Jiménez la responsabilidad administrativa es “aquella a que se hace merecedor cualquier servidor público que incumple con las disposiciones normativas tanto generales como lo son la Constitución Política, las leyes federales y en su caso, las orgánicas, reglamentos interiores y manuales de organización de cada dependencia o ente público.”¹⁶

Se puede concretar que la responsabilidad administrativa consiste en el cúmulo de obligaciones o deberes que corresponden a un empleado de la Administración Pública, que en caso de que permita o lleve a cabo prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público, deberá responder por dichas prácticas o conductas impropias.

La legalidad atiende a lo que es legal, a lo ajustado a Derecho, a la ley, a lo que es permitido por la norma jurídica. En ese sentido, el servidor público debe ajustarse a la legalidad, la legislación y el Estado de Derecho.

La honradez proviene del vocablo honra que significa respeto a la dignidad propia; buena opinión; fama adquirida. En el campo del Derecho administrativo y, tratándose del régimen de los servidores públicos, el principio de honradez de ser un concepto moral social se convierte en un principio jurídico al establecerse como

15 *Vid.* Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, s.e., México, 1999, pág. 78.

16 González Jiménez, Arturo, Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., s.e., México, 2004, pág. 26.

obligación de transparencia, en su conducta como servidor de la sociedad; significa conducirse con transparencia en su desempeño público.¹⁷

La imparcialidad es la virtud que debe contener todo servidor público que tiene bajo su mando, la resolución de asuntos que le son encomendados como consecuencia del encargo de que ha sido objeto por la sociedad.

La eficacia es la capacidad para dar cumplimiento cabal y total de la función pública. El diccionario la define como el poder, facultad o aptitud especial para lograr un efecto. Implica cumplir con calidad la tarea encomendada con efecto de su nombramiento laboral, acatar, respetar y maximizar la prestación del servicio.

A continuación se señala una jurisprudencia¹⁸ que explica de manera clara lo antes referido:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96

Página: 128

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos,

¹⁷ *Íbidem*, pág. 30.

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2007. <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Tesis/consulta> realizada el 14 de abril de 2009. 1:35 pm.

procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre con las sanciones económicas aplicables tanto a las responsabilidades políticas, administrativas o penales, como a la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaría: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.”

Debe considerarse que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, misma que erosiona al Estado de Derecho y actúa contra la democracia.¹⁹

Entonces, se puede decir que aquellos ciudadanos a quienes se les confía la función pública de verificar la entrada de las mercancías a territorio nacional, tienen el deber de desempeñar su cargo con toda la disciplina y honradez, contribuyendo con su esfuerzo, a garantizar un buen funcionamiento de las Aduanas a las que pertenezcan.

1.4.2 Responsabilidades Administrativas más significativas para un Servidor Público de Aduanas.

La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que más adelante se estudiarán.

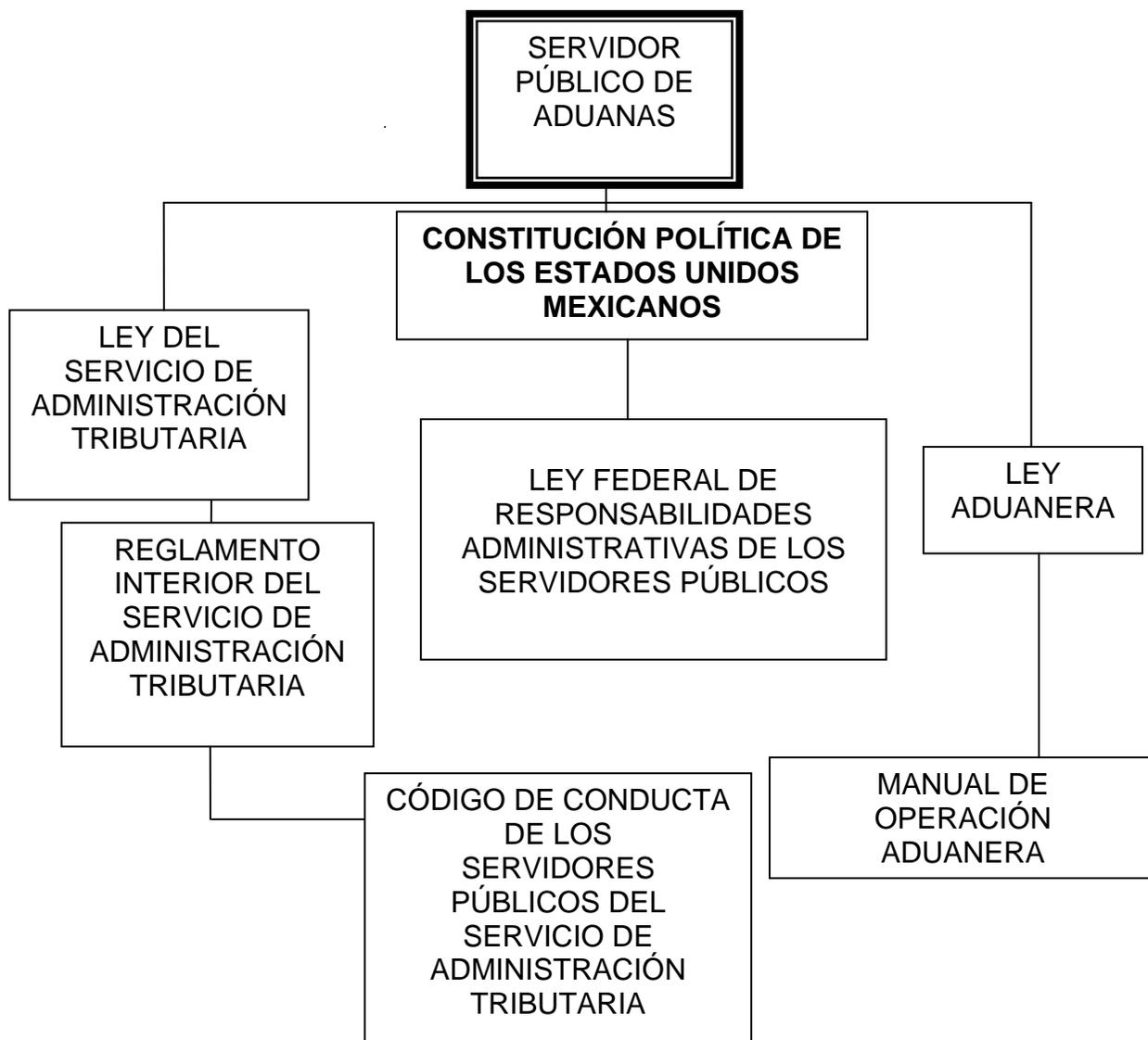
¹⁹ *Vid.* Herrera Pérez, Agustín, Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, s.e., México, 1998, pág. 27.

Cabe mencionar, que los sujetos de responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente comprende a los servidores públicos en el ámbito federal, entre los que se encuentra el Servidor Público de Aduanas.

Dentro de los tipos de responsabilidad administrativa en que puede incurrir un Servidor Público de Aduanas se encuentran las siguientes:

- La falta de diligencia en el servicio encomendado;
- Descuido en el manejo y custodia de los documentos y la información que se reserve bajo su estricto cuidado;
- Observar una mala conducta en el desempeño de la función encomendada.

A continuación se muestra un cuadro con los ordenamientos legales más importantes que rigen la actuación de los Servidores Públicos de Aduanas, ordenamientos que serán revisados en el siguiente Capítulo.



CAPÍTULO 2 NORMATIVIDAD APLICABLE

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El máximo ordenamiento legal de nuestro Estado Mexicano, hablando jerárquicamente, es nuestra también denominada Carta Magna, la que en su Título Cuarto denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”; el cual señala en su artículo 108 constitucional quiénes se reputarán como servidores públicos para efectos de las responsabilidades en las que pueden incurrir, desprendiéndose que serán todos aquellos funcionarios y empleados y; en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran al llevar a cabo sus respectivas funciones.

“El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe afirmarse cada día más para que se castigue realmente a quienes, en vez de utilizar los ingresos públicos que obtiene la hacienda pública, vía impuestos, derechos, etc., los distrae a intereses personales y no de carácter institucional en beneficio del pueblo mexicano. Se tiene que luchar en contra de la corrupción en México y castigar a aquellos que han abusado de los puestos públicos para enriquecerse”.¹

El artículo 108 constitucional se encuentra reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual será detallada en lo subsecuente.

Ahora bien, es el Congreso de la Unión el encargado de expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, así como los demás dispositivos

¹ Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, Editorial Oxford University Press, 4a. edición, México, 2000, pág. 393.

legales conducentes para sancionar a quienes tengan el carácter de servidores públicos que incurran en responsabilidad. Para la responsabilidad en el ámbito administrativo que el presente trabajo estudia, es necesario aludir la fracción III del artículo 109 constitucional, la cual señala que se aplicarán las 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.

Asimismo, la propia Carta Magna precisa en el mencionado artículo 109, en caso de que con una conducta que conlleve responsabilidad administrativa, se vulnere la esfera jurídica de los gobernados, deberá seguirse un procedimiento autónomo para que se apliquen las sanciones correspondientes.

Por último, el artículo 109 constitucional, también refiere que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, lo que al interpretarse tiene coherencia con lo estipulado en el párrafo anterior, relativo a que se pueden seguir procedimientos de naturaleza diversa, si con una conducta se vulneran los mismos, a saber:

- Responsabilidad política
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad Civil

Los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma y por la vía procesal correspondiente.

Al respecto sirve la tesis que a continuación se transcribe:

*“Registro No. 169211
Localización:
Novena Época*

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVIII, Julio de 2008*

Página: 7

Tesis: P. XV/2008

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS.

La circunstancia de que un servidor público esté sujeto a proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa se instruyen para fincar exclusivamente la indicada responsabilidad por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de que conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos procesos se desarrollan autónomamente. Esto es, como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen como finalidad que los que sean indignos del cargo sean separados de él (vía suspensión o destitución), queden inhabilitados por determinado lapso para ocupar otro cargo público, y obligados a resarcir el perjuicio económico causado, es indudable que tienen diversa naturaleza del procedimiento que se instaura de acuerdo a la legislación penal.

Procedimiento de responsabilidad administrativa 38/2003. 6 de febrero de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Impedido: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número P. XV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Nota: Por instrucciones del Tribunal Pleno, la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 18, se publica nuevamente con el precedente correcto.”²

2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos³ publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de 2002, tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado ‘De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado’, en el que se determinan las obligaciones de los servidores públicos para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstos como infracciones en ley.

Según el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus respectivos ámbitos de competencia son:

“...

- Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*
- Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal;*
- Secretaría de la Función Pública;*
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- Tribunales de trabajo y agrarios;*
- Instituto Federal Electoral;*
- Auditoría Superior de la Federación;*
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2007. <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Tesis/consulta> realizada el 14 de abril de 2009. 1:43 pm.

3 Leyes Federales de México. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm/Leyes Federales de México/Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos/consulta> realizada el 14 de abril de 2009. 4:00 pm.

- Banco de México, y
- Demás órganos jurisdiccionales e instituciones que señale la ley.
- ...

Mientras, el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos refiere que las autoridades competentes para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son:

- Los Contralores internos;
- Los Titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 66 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control de todos los entes públicos, entre ellos el Servicio de Administración Tributaria cuentan, entre otras, con las siguientes facultades:

- Deberán captar mediante señalizaciones al público interesado para que formule y presente sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, relativos a las conductas impropias de que hayan sido sujetos por parte de algún servidor público.
- Recibir dichas quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de Ley.

Luego, el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos referida en este apartado, deberá ser

vigilado por la Secretaría de la Función Pública, a través de los órganos internos de control con que cada una de las dependencias o entes federales cuente, como es el caso del relativo al Servicio de Administración Tributaria, encargado de vigilar y supervisar al Servidor Público de Aduanas, debiendo dicho Órgano, elaborar informes dirigidos a la Secretaría de la Función Pública para enterarla de qué acciones se han investigado respecto de los servidores públicos que desempeñan sus labores en el Servicio de Administración Tributaria.

El Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria cuenta con distintas funciones,⁴ de las cuales cabe resaltar las siguientes:

- 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.
- 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.
- 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

4 Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria.
http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/oic/Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria/Funciones/consulta realizada el 14 de abril de 2009. 2:55 pm.

Secretaría de la Función Pública, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

-Promover y llevar a cabo las investigaciones que procedan, en los casos en que se presuma que los servidores públicos incurrieron en responsabilidades.

-Aplicar a los servidores públicos las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, cabe destacar que es la propia Secretaría de la Función Pública la que establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de que no incurran en responsabilidad administrativa, obliga a los servidores públicos a ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, por lo cual, quienes no se sujeten a las normas establecidas para sí, incurrirán en desacato a la Ley en estudio, y con ello, se harán acreedores a una sanción de tipo administrativo, con independencia de las demás que pudiesen agregarse.

Entonces, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contiene obligaciones para todo servidor público con la finalidad de salvaguardar los criterios contenidos en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- *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;*
- *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;*
- *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;*
- *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;*
- *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;*
- *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;*
- *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;*
- *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 aquellos 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;*
- *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. Habrá 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;

- 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;

Las obligaciones anteriormente transcritas son las más relevantes para el Servidor Público de Aduanas, cuya responsabilidad administrativa se está estudiando. Para el caso de que no se sujeten dichos servidores a sus obligaciones, dará lugar a que cualquier gobernado pueda hacer uso de las unidades de Atención Ciudadana con que cuenta el Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, y presente una queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos de Aduanas, denuncia o queja que deberán contener datos o indicios que permitan advertir la probable responsabilidad de aquellos.

Ahora bien, “los actos que tienen por objeto investigar sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno, cuya finalidad es garantizar y preservar la prestación eficiente del servicio público de que se trate, para lo cual se deberá actuar con la debida imparcialidad, pues la función pública, evidentemente responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina la obligación del estado de vigilar su correcto desempeño.”⁵

5 *Vid. Gándara Ruiz Esparza, Alberto, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, s.e., México, 2007, pág. 12.*

Las sanciones por falta administrativa se encuentran contenidas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y consistirán en:

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.

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

Si la inhabilitación se impone como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, la sanción deberá ser 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.

Si se trata 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 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las infracciones graves *a contrario sensu* son las siguientes:

VIII.- Ejercer las funciones de su encargo una vez concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida.

X.- Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado.

XI.- Intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

XII.- Solicitar, aceptar o recibir, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio inferior del mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas con que se relacione de cualquier persona que se encuentre vinculada, regulada o supervisada por el servidor público en el desempeño de su encargo. Esta circunstancia deberá observarse hasta un año después de haberse retirado del empleo, cargo o comisión.

XIII.- Obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función.

XIV.- Intervenir o participar 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 el servidor público.

XVI.- Atender sin diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública, del contralor interno o de los

titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.

XIX.- Abstenerse de proporcionar oportuna y verazmente toda información y datos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

XXII.- Aprovechar su posición 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.

XXIII.- Adquirir para sí o para las personas con que se relaciona 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.

En el caso en que una persona hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público siempre que haya transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta y que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La falta del aviso mencionado es causa de responsabilidad administrativa, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Por otro lado, cabe mencionar que es el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el dispositivo legal que refiere que cualquier interesado podrá presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, en las unidades específicas a las que tendrán fácil acceso. Dichas quejas o denuncias deberán

contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

Ahora bien, los elementos a considerar para la imposición de las sanciones administrativas se encuentran establecidos en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y son los siguientes:

1. Gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas como la que se sanciona.
2. Circunstancias socioeconómicas del servidor público.
3. Nivel jerárquico y antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad.
4. Condiciones exteriores y medios de ejecución.
5. Reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
6. Monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por otro lado, el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos refiere elementos para la imposición de sanciones económicas, entre ellos los siguientes:

-Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

-Las sanciones económicas que se impongan no podrán ser menores o iguales al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

-El monto de las sanciones económicas impuestas se actualizarán, para efectos de su pago, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación.

Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación, según lo dispone el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, señala el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el caso de que los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas. Una vez impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo.

La amonestación pública o privada será impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.

La suspensión o la destitución del puesto serán impuestas por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad.

La inhabilitación será impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la propia resolución.

La falta de ejecución por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

Cuando por la naturaleza de los hechos o la gravedad de las presuntas infracciones, la Secretaría de la Función Pública estime que debe instruir directamente el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo e impondrá, en su caso, las sanciones respectivas.

Si la Secretaría de la Función Pública o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar.

La Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas de acuerdo con el siguiente procedimiento que se encuentra contenido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a saber:

1.- Se citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole de manera personal que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen. En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora de la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen y el derecho de comparecer asistido de un defensor. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles.

Hecha la notificación, si el servidor público no comparece sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

2.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de 5 días hábiles para que ofrezca elementos de prueba.

3.- Desahogadas las pruebas, la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los 45 días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá las sanciones correspondientes y notificará la resolución en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

La resolución se notificará al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad para su ejecución, según corresponda, en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Si el servidor público confesare su responsabilidad, se dictará de inmediato la resolución, a menos que se disponga recibir pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. Si se acepta la confesión, se impondrán las dos terceras partes de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica; respecto a la indemnización, ésta deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados y deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido por la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

4.- La Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución, por única vez, hasta por 45 días hábiles, cuando exista causa justificada.

5.- Durante la sustanciación del procedimiento se podrán practicar todas las diligencias para investigar la presunta responsabilidad del servidor público, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad.

6.- Si las autoridades no contaran con elementos suficientes para resolver o encontraran datos o información que impliquen nueva responsabilidad, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar a otras audiencias.

7.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

8.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su encargo, si a su juicio conviene para las investigaciones.

La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad, pero suspende los derechos vinculados al cargo desde la notificación al interesado. Si el servidor público suspendido no resultare responsable, se le restituirá el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que dejó de recibir. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades o cuando se dicte la resolución en el procedimiento. Si la Secretaría de la Función Pública por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público y la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio, mismos que se encuentran contenidos en el artículo 32 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

- Multa de hasta 20 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal
- Auxilio de la fuerza pública

En caso de existir resistencia, se atenderá a la legislación penal.

Impugnación de las Sanciones Administrativas

Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Tramitación del Recurso de Revocación

El recurso de revocación es un medio legal de defensa que tiene el servidor público sancionado mediante alguna resolución administrativa emitida conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para obtener de la autoridad emisora de la sanción una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, anule o lo modifique. Se encuentra contemplado en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁶

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.

La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando las que no fuesen idóneas.

⁶ Vid. Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Op. Cit.*, pág. 17.

Desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá la resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

-Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en términos del Código Fiscal de la Federación.

-Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- Se admita el recurso.
- La ejecución de la resolución produce daños o perjuicios de difícil reparación al recurrente.
- La suspensión no trae como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Tramitación de Impugnaciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Cuando se impugnen las resoluciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

En el caso de que la resolución sea revocada o modificada, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión de la ejecución de la resolución en tanto resuelva en definitiva. No procederá la suspensión de la ejecución tratándose de infracciones graves o reincidencia.

Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

Ahora bien, no obstante que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no lo refiere, el medio con que cuentan los servidores públicos sancionados para recurrir sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no obstante que no se trata de un recurso más, es el Juicio de Amparo Directo en Materia Administrativa, respecto del cual conocerá los Tribunales Colegiados de Circuito, por tratarse de sentencias definitivas que ponen fin al juicio contencioso administrativo emitidas por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicho Juicio de Amparo tiene como objetivo mantener el orden constitucional , así como el principio de legalidad y en su caso hará efectivas las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, según el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las facultades de la Secretaría de la Función Pública, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades para imponer sanciones prescribirán en 3 años, contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubieren cometido las infracciones, o bien a partir del momento en que hubieren cesado en el desempeño de sus funciones. Tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de 5 años.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Si se dejare de actuar en los procedimientos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

2.3 LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La Ley del Servicio de Administración Tributaria señala en su artículo 4º que dicho órgano desconcentrado contará con oficinas en todas las entidades federativas y sus plazas más importantes, a efecto de garantizar una adecuada desconcentración gráfica y operativa.

Asimismo, el artículo 7º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, señala las atribuciones que tendrá dicho órgano desconcentrado, entre las cuales destaca la siguiente:

“... ”

II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección...”

De la fracción antes descrita se desprende que el Servicio de Administración Tributaria cuenta con la atribución de dirigir los servicios en materia aduanera que se presten en sus instalaciones.

Es así que en el artículo 8º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria se habla que para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, dicho órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contará con los órganos siguientes:

“... ”

III. las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.”

El referido artículo señala la pauta para determinar que las Aduanas son una Unidad Administrativa que dependerá del Servicio de Administración Tributaria para la consecución de sus atribuciones.

2.4 LEY ADUANERA

La Ley Aduanera es el ordenamiento legal que regula la entrada y salida al y del territorio nacional de las mercancías y de los medios que las transportan o conducen, del despacho aduanero, así como de los hechos que deriven de éste, así, resulta importante hablar de esta Ley, en virtud de que los Servidores Públicos de Aduanas, son precisamente de quienes en el presente trabajo se estudia la responsabilidad administrativa, mismos que deben vigilar el cumplimiento de sus obligaciones como servidores públicos.

Bajo ese tenor, el artículo 35 de la Ley Aduanera señala lo que se entiende por despacho aduanero de las mercancías, en el cual intervienen los Servidores Públicos de Aduanas.

Además, la Ley Aduanera en comento, es la herramienta más cercana con que cuentan dichos Servidores Públicos de Aduanas, para verificar que las mercancías de cuya entrada y salida del territorio nacional están pendientes, se lleve a cabo en estricto apego a los dispositivos legales aplicables, según el tipo de mercancía, el tipo de Aduana por el que entren las mercancías, entre otras.

2.5 REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Un Reglamento Interior es la estructura en que descansa cada Secretaría de Estado, es el documento en el que se asignan las funciones que deberán

desempeñar los servidores públicos ⁷ que en ella se encuentren desempeñando algún empleo; el Reglamento que en este apartado se estudia refiere la estructura del órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado Servicio de Administración Tributaria, al cual pertenece la Administración General de Aduanas.

En el punto 2.3 anteriormente detallado, se hablaba de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, toca entonces referir su Reglamento, el cual en artículo 2 señala que para el despacho de los asuntos de su competencia, dicho Servicio contará con las siguientes unidades administrativas:

Artículo 2.-

“...
Unidades Administrativas Regionales
Administraciones Locales
Aduanas
...”

Asimismo, el artículo 37 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria señala que el nombre y sede las unidades administrativas regionales tendrá la circunscripción territorial que mediante acuerdo determine el Jefe del Servicio Administración Tributaria. Es en el apartado C donde se señalan las Aduanas.

Por otro lado, el Capítulo XIV de dicho Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se refiere a su órgano interno de control, respecto del cual se señala que existirá un titular, que en el ámbito de su competencia, ejercerá la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con los ordenamientos legales conducentes. Además de que para la atención de los asuntos a su cargo, recibirá del Servicio de Administración Tributaria los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo dicho fin referente a

7 *Vid.* Arroyo Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2000, pág. 52.

la vigilancia y supervisión de sus servidores públicos, entre los cuales se hallan los Servidores Públicos de Aduanas.

2.6 MANUAL DE OPERACIÓN ADUANERA

El Manual de Operación Aduanera es un instrumento que “es aplicado por el personal de las Aduanas, estando obligado a observarlo en el despacho aduanero de las mercancías que ingresan a territorio nacional, en virtud de que los procedimientos y normas operativas que en él se contienen, se establecen con base en el marco jurídico de la Ley Aduanera, su Reglamento y las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior, así como en los demás preceptos legales derivados de las leyes correspondientes en la materia aduanera, apoyando así la operación cotidiana de las Aduanas”.⁸

Respecto al Manual de Operación Aduanera debe señalarse que, si bien es cierto, que existe jurisprudencia en el sentido de que los manuales de operación con que cuentan todas las dependencias y entes de la Administración Pública Federal no son ordenamientos legales bajo los cuales se pueda soportar una sanción para algún determinado servidor público, también lo es que dicha circunstancia no exime a los servidores públicos de aplicar y llevar a efecto el cabal cumplimiento de lo que dichos manuales dispongan.⁹

8 Trejo Vargas, Pedro, *Op. cit.*, pág. 75.

9 *Vid.* González Jiménez, Arturo, *Op. cit.*, pág. 31.

CAPÍTULO 3 PROBLEMÁTICA PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

3.1 ACTUACIÓN POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ADUANAS

En la actualidad el país atraviesa por una crisis de corrupción, que no obstante los diversos mecanismos implementados por el Gobierno Federal, la falta de honradez en los servidores públicos en general está afectando la imagen de los entes gubernamentales.

Se observa que las personas que arriban a las Aduanas para efectuar el despacho aduanero de sus mercancías, no están siendo atendidas como debe ser, los Servidores Públicos de Aduanas no están respetando los principios de imparcialidad, de honradez, de probidad, de eficiencia, con que deben conducirse; el sistema aduanero se encuentra viciado por la indebida actuación de su personal operativo que recibe dádivas a cambio de permitir indebidamente la introducción de mercancías prohibidas por parte de los usuarios de las Aduanas, o bien extorsiona a los mismos, sobretodo a los conocidos como paisanos quienes en su gran mayoría, regresan a México en temporadas decembrinas a efecto de visitar a sus parientes.

La actuación de los Servidores Públicos de Aduanas debe estar apegada al Código de Conducta de los Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria, ¹ con la finalidad de agilizar las acciones implícitas al despacho aduanero, debiendo brindar a los contribuyentes y usuarios de las Aduanas un trato cordial, con espíritu de servicio, actuando siempre con estricto apego a la legislación y normatividad establecida.

¹ Servicio de Administración Tributaria.

ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/poanco/Conducta_SAT.pdf/Portal Anticorrupción/Código de Conducta de los Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria/Consulta realizada el 18 de abril de 2009. 1150 am.

Asimismo, su actuación en cuanto a la orientación que brinden es fundamental, en virtud de que en reiteradas ocasiones de ellos depende que los contribuyentes y usuarios de las Aduanas cumplan de manera voluntaria con sus obligaciones fiscales en materia de comercio exterior.

No obstante lo anterior, se puede observar en las Aduanas que los Servidores Públicos que ahí laboran, aún persisten en prácticas tales como la extorsión, el desempeñarse con prepotencia hacia los usuarios de las Aduanas, obstaculizar el paso de las personas, discriminándoles con el fin de que se les “regale” alguna cantidad de dinero para permitirles continuar con su camino.

Ante esas circunstancias los usuarios de las Aduanas cuentan con la posibilidad y el derecho de presentar una queja o denuncia ante el Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, a efecto de que investigue y en su caso se instaure el procedimiento disciplinario administrativo que corresponda en contra de los Servidores Públicos de Aduanas que actúen de una manera deshonestas.

3.2 COMPORTAMIENTO DE LOS USUARIOS DE LAS ADUANAS ANTE LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS MISMAS

A pesar de que existe el Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, las quejas que presentan los paisanos en contra de la actuación de los Servidores Públicos de Aduanas, la mayoría de veces no prosperan, por varias circunstancias, entre ellas, dichos servidores cuentan con algún “contacto” dentro del Órgano Interno de Control que les auxilia de manera indebida para que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o en su caso, no se les imponga la sanción correspondiente por la falta de elementos tendientes a acreditar su responsabilidad administrativa.

Entonces, la problemática para la imposición de las sanciones no estriba en las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino en la falta de consistencia en las quejas y denuncias que en mínimos casos presentan los contribuyentes o usuarios de las Aduanas.

Derivado de lo anterior, existe la posibilidad de que las personas que son presa de posibles actos de corrupción por parte de los Servidores Públicos de Aduanas efectúen su respectiva denuncia, por teléfono o incluso de manera electrónica, ante el Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria ², sin embargo ocasiones no tienen la paciencia, el tiempo, el conocimiento necesarios para iniciar su denuncia o bien dar continuidad a la misma, es por ello que se ven orillados a dejar que pase desapercibido el acto de corrupción cometido por algún Servidor Público de Aduanas, es por ello que resultaría benéfico para la buena consecución de las operaciones aduaneras que se creará un órgano que supervisara de manera específica el desempeño de los Servidores Públicos de Aduanas.

² Vid. Servicio de Administración Tributaria.

<https://www.remates.sat.gob.mx/buzondenuncias/BZNDefault.asp/> Servicio de Administración Tributaria/Denuncie posibles actos de corrupción cometidos por servidores públicos del SAT/Consulta realizada el 14 de abril de 2009. 2:41 pm.

PROPUESTA

Con base en lo estudiado en los capítulos que anteceden, resulta necesario proponer la creación de un órgano alterno de vigilancia y verificación eficaz para detectar a tiempo las conductas impropias en que están incurriendo los Servidores Públicos de Aduanas, asumiendo el rubro preventivo o correctivo contra la corrupción, y con ello mejorar la calidad de los servicios aduaneros que se prestan a la población, para generar confianza y credibilidad en la actuación de las Aduanas en general, no importando si se trata de Aduanas a través de las cuales arriben de manera ferroviaria, terrestre, marítima o aérea, las diversas y vastas mercancías que día a día llegan a México.

El órgano alterno de supervisión cuya creación se propone en el presente trabajo, deberá desempeñarse de manera alterna al órgano interno de control del Servicio de Administración Tributaria, que es precisamente el que hasta el día de hoy vigila la actuación de los servidores públicos referidos a lo largo del presente trabajo, órgano que al actuar de manera aleatoria a la Secretaría de la Función Pública estará libre de posibles vínculos laborales o amistosos, que se pueden dar si continúa vigilando la actuación de los Servidores Públicos de Aduanas un órgano de control que se encuentra viciado de parcialidad, evitando una imposición de sanciones correcta y estrictamente apegada a derecho, que tanto hace falta en las Aduanas para evitar los constantes actos de corrupción que tienen repercusiones tan significativas en la producción nacional, en el pronto y eficaz despacho aduanero transparente, imparcial, y retributivo al Fisco Federal.

Asimismo, deberá realizar un seguimiento efectivo y minucioso de las quejas o denuncias que se formulen, en virtud del incumplimiento de los Servidores Públicos de Aduanas, teniendo informado al interesado desde la captación, hasta la conclusión de su asunto.

Coadyuvará en la debida atención de la queja, constituyéndose la participación ciudadana una medida preventiva que inhiba la práctica de conductas irregulares para la prestación de los trámites y servicios que se llevan a cabo dentro de las instalaciones aduanales, precisamente por parte de los Servidores Públicos de Aduanas.

La conducta de los Servidores Públicos de Aduanas en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público mediante la aplicación correcta de la ley, en otras palabras, ningún servidor público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público que está obligado a proteger, mejorar o fomentar, dentro de la esfera de sus facultades que integran la competencia del órgano gubernamental para el que labore, en el caso en particular del Servicio de Administración Tributaria.

El Servidor Público de Aduanas está ligado con los gobernados a través de dos nexos jurídicos dentro de un sistema democrático: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes e instituciones que de ella emanen, así como aquel que estriba en revisarlos honestamente con el espíritu de servicio y calidad en el mismo.

En ese sentido, la falta de cumplimiento de las obligaciones que marca la Carta Magna y las leyes secundarias a los Servidores Públicos de Aduanas, produce consecuencias jurídicas que se traducen en responsabilidades, mismas que deben reprochárseles en cumplimiento a la legislación existente.

Luego, la actual legislación aplica sanciones administrativas a los Servidores Públicos de Aduanas, por actos u omisiones que vayan en de mérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deban desempeñar sus empleos, cargos o comisiones, sin embargo, no se imponen estas sanciones puesto que el órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, que es el

ente que vigila y supervisa la actuación de los servidores públicos a que se hace alusión en el presente trabajo, en la mayoría de casos observados en instalaciones de Aduanas, guardan un vínculo de amistad con aquel que conforme a derecho debiera sancionarlos.

Por lo anterior, resulta imperante una adición a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el sentido de que, por la importancia que revisten las actividades de alto riesgo a la corrupción, desempeñadas por los Servidores Públicos de Aduanas, se requiere que sus obligaciones administrativas contenidas en la Ley mencionada, sean supervisadas y vigiladas además del Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, directamente por un órgano alterno, el cual deberá estar conformado por integrantes de la sociedad civil, legitimado por la propia Secretaría de la Función Pública.

Con dicha adición a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se estarían violentando las garantías individuales de los Servidores Públicos de Aduanas, sirve de apoyo a lo antes mencionado, la siguiente Tesis de Jurisprudencia No. 1a. XLVI/2002 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XVI, Julio de 2002, Página 57, que establece:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER COMO OBLIGACIÓN DE TODO SERVIDOR PÚBLICO, ABSTENERSE DE CUALQUIER ACTO U OMISIÓN QUE IMPLIQUE INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER DISPOSICIÓN JURÍDICA RELACIONADA CON EL SERVICIO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en su

expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetadas por el legislador, cuando al expedir normas que prevén infracciones administrativas o conductas antijurídicas, especifica sus elementos de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados y evitar que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos. En ese tenor, resulta indudable que la hipótesis contenida en la fracción XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respeta las mencionadas garantías, toda vez que al establecer como obligación de todo servidor público el abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, otorga certeza sobre la conducta que puede constituir un incumplimiento de dicha obligación, pues de manera expresa limita la abstención a actos u omisiones que impliquen incumplimiento de alguna disposición jurídica que tenga relación con el desempeño del empleo, cargo o comisión de dicho funcionario.

Asimismo, apoya la propuesta la Jurisprudencia No. 1.4o.A. J/22 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Abril de 2003, página 1030, del tenor siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo*

no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucional es conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109 fracción III, párrafo primero constitucional dispone que 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, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.”¹

El motivo de estudiar este tipo de servidores públicos se originó después de haber visitado diversas Aduanas, lugares en los que se observa la forma en que desempeñan su labor los Servidores Públicos de Aduanas, quienes al estar en contacto directo con las mercancías que ingresan a territorio nacional, están expuestos y vulnerables a cometer conductas desapegadas a sus obligaciones, que no están siendo sancionadas de manera eficaz por el Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria debido a la desconfianza de los gobernados para entablar una queja en contra de aquellos servidores públicos que en reiteradas ocasiones los han extorsionado.

Por lo anterior, resulta necesaria la adición de un artículo en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el que se señale que por constituirse como personal del Estado de alto riesgo, la actuación de los Servidores Públicos de Aduanas deberá ser alternativamente vigilada por personas de la sociedad civil, que formen parte de las organizaciones civiles o Cámaras

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2007. <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Tesis/consulta> realizada el 14 de abril de 2009. 1:35 pm.

Industriales de que se trate. Con ello se obtendría un doble beneficio: uno para el propio Estado, al lograr la detección de Servidores Públicos de Aduanas que no están observando los principios de conducta con los que deben conducirse; por otro lado, para los sectores respectivos el beneficio consistiría en que las personas encargadas de vigilar la actuación de los referidos servidores públicos promoverían el adecuado ingreso de las mercancías que ingresan a territorio nacional, desarraigando las prácticas desleales consistentes en la introducción de mercancías provenientes en su gran mayoría de China; mientras que tratándose de personas que formasen parte de las organizaciones civiles en pro de los derechos de los paisanos que año con año vuelven a México, sobre todo en temporada decembrina, el beneficio estibaría en el trato digno hacia dichos paisanos por parte de los Servidores Públicos de Aduanas.

En las Aduanas se observa un alto índice de corrupción, precisamente porque no opera de manera contundente la ejemplaridad que deriva de la imposición de sanciones a determinadas conductas impropias de los Servidores Públicos de Aduanas.

Los Servidores Públicos de Aduanas que no respetan las leyes, lejos de aportar su esfuerzo para el desarrollo de México, coadyuvan a la desmedida introducción ilegal de mercancías a territorio nacional.

A medida que los Servidores Públicos de Aduanas sigan incumpliendo sus obligaciones, la sociedad continuará considerando a las Aduanas como lugares propicios para actos de corrupción, extorsiones y prácticas ajenas a los principios para los que fueron creadas.

Con la creación del órgano alterno de supervisión que se propone resultaría más benéfico incluso para las cámaras industriales introducir en las Aduanas de mayor tráfico, personal que pueda supervisar la labor de los Servidores Públicos de Aduanas, quienes se verán obligados u orillados a apearse a los procedimientos

que marcan las leyes y reglamentos para la introducción de mercancías al territorio nacional, produciendo un efecto muy ventajoso para los intereses del Fisco Federal, verbigracia, un mayor control en las operaciones aduaneras, declaraciones más certeras en cuanto a las contribuciones del comercio exterior, saneamiento del personal aduanero, reflejándose todo ello en una mejor imagen para las Aduanas.

Se debe evitar contratación de personal bajo el régimen de honorarios, en virtud de que al no otorgarles seguridad en el empleo no se fomenta la lealtad a las instituciones aduaneras, considerando el riesgo, responsabilidad y la rotación en los puestos operativos.

El rubro preventivo o correctivo contra la corrupción, mejoraría la calidad de los servicios aduaneros que se prestan a la población, generando confianza y credibilidad en la actuación de las Aduanas en general, no importando si se trata de Aduanas a través de las cuales arriben de manera ferroviaria, terrestre, marítima o aérea, las diversas y vastas mercancías que día a día llegan a México.

En tal virtud, el órgano alterno de supervisión antes referido deberá desempeñarse de manera alterna al Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, que es precisamente el que hasta el día de hoy vigila la actuación de los Servidores Públicos de Aduanas, instrumento de control alterno que al operar de manera independiente al propio Órgano Interno de Control referido, es más factible que esté libre de posibles vínculos laborales o amistosos, que se pueden dar por la falta de eficacia en la prosecución y sanción en su caso, de los escasos procedimientos administrativos que se instauran contra los Servidores Públicos de Aduanas.

Si únicamente continúa vigilando la actuación de los Servidores Públicos de Aduanas un órgano gubernamental se estaría postergando una imposición de sanciones estrictamente apegada a derecho, que tanto hace falta en las Aduanas para evitar los constantes actos de corrupción que tienen repercusiones tan

significativas en la producción nacional, en el bolsillo de los importadores en pequeño, de los paisanos que vuelven en temporadas específicas a nuestro país, así como en el pronto y eficaz despacho aduanero que debe ser transparente, imparcial y retributivo al Fisco Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es necesario implementar un órgano alterno de vigilancia al Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, que se encargue de vigilar específicamente la actuación de los Servidores Públicos de Aduanas.

SEGUNDA.- Debe adicionarse la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con la finalidad de normar de manera alterna y específica la vigilancia de los Servidores Públicos de Aduanas por parte de integrantes de la sociedad civil.

TERCERA.- Es importante resaltar que un Servidor Público de Aduanas debe percibir una retribución económica equitativa al desempeño de sus labores, respetando asimismo los límites de su jornada laboral, brindarle vacaciones, y demás prestaciones apegadas a las leyes, a efecto de evitar que incurra en conductas impropias como la corrupción o la extorsión, alejadas totalmente de su deber constitucional como servidor público.

CUARTA.- Si se sanciona a los Servidores Públicos de Aduanas, se estará evitando la corrupción que se presenta en las Aduanas, y con ello, salvaguardando los intereses del Fisco Federal.

QUINTA.- Si se vigila adecuadamente la actuación de los Servidores Públicos de Aduanas, se evitarán actos de extorsión a los gobernados, y con ello gran parte del contrabando que ingresa a nuestro territorio nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, s.e., Editorial Porrúa, México, 2000.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, 4ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, 2ª edición, Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V., México, 2004.

GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, s.e., Editorial Porrúa, México, 2007.

GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo. Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, s.e., Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2004.

HERRERA PÉREZ, Agustín. Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, s.e., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, s.e., Editorial Porrúa, México, 1999.

SILVA JUÁREZ, Ernesto. Esquema del Procedimiento Aduanero, s.e., Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., México, 2007.

TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, s.e., Aduana México, Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003.

OTRAS FUENTES

PINA, Rafael de, *et. al.* Diccionario de Derecho, 29ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

RALUY POUDEVIDA, Antonio. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 47ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Aduanera.

Ley de Amparo.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Reglamento de la Ley Aduanera.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.

Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria.

Manual de Operación Aduanera.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Servicio de Administración Tributaria:

[https://www.remates.sat.gob.mx/buzondenuncias/BZNDefault.asp/Denuncie posibles actos de corrupción cometidos por servidores públicos del SAT/](https://www.remates.sat.gob.mx/buzondenuncias/BZNDefault.asp/Denuncie_posibles_actos_de_corrupcion_cometidos_por_servidores_publicos_del_SAT/)consulta realizada el 14 de abril de 2009. 2:41 pm.

[http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/oic/Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria/Funciones/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/oic/Órgano_Interno_de_Control_en_el_Servicio_de_Administración_Tributaria/Funciones/)consulta realizada el 14 de abril de 2009. 2:55 pm.

ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/poanco/Conducta_SAT.pdf/Portal Anticorrupción/Código de Conducta de los Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria/Consulta realizada el 18 de abril de 2009. 1150 am.

Administración General de Aduanas:

http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10000.html/Acerca de Aduana México/consulta realizada el 13 de abril de 2009. 2:27 pm.

Cámara de Diputados:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>/Leyes Federales de México/Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos/consulta realizada el 14 de abril de 2009. 4:00 pm.

Suprema Corte de Justicia de la Nación:

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Tesis/>consulta realizada el 14 de abril de 2009. 1:35 pm.