



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:

ADRIANA JUAN GUADARRAMA

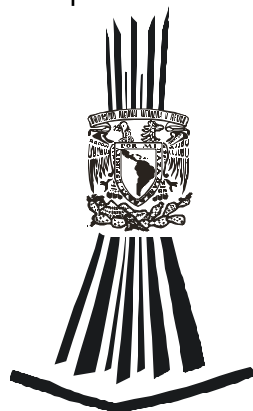
TEMA DEL TRABAJO:

ADICIÓN DE LA FIGURA DE LA CADUCIDAD DE LA
INSTANCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO

EN LA MODALIDAD DE SEMINARIO DE
TITULACIÓN COLECTIVA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Estado de México, 2012



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.

El presente trabajo lo dedico:

A Dios y a la vida por haberme permitido concluir esta etapa académica de mi vida, por todas las bendiciones dadas.

Con todo mi amor, gratitud a mis padres, por haberme dado la vida, por todo el amor brindado, por su paciencia, por sus valores inculcados, consejos, apoyo incondicional, por su motivación constante, por eso y más les amo y admiro.

A mis hermanitos por su amor, comprensión y apoyo incondicional, por estar conmigo en todo momento.

A la memoria de mi abuela Purificación, de mis abuelos Leonor y Eusebio, tía María Isabel, Bibi y Viri, que donde quiera que estén compartirán conmigo este momento

A mi abuela Trinidad Nava Nicanor, por el amor y apoyo brindados, por llevarme en tus oraciones.

Con cariño a mis tíos, primos, sobrinos, que quisiera nombrar a cada uno, pero son muchos, por su amor, por creer en mí.

A Tere, Erika, Arely, José Luis, Sergio, Andrea, por su amor, su amistad, por su apoyo.

A Sergio por haberme apoyado y acompañado con amor durante este camino.

Con gratitud y respeto al Licenciado Rafael Caporal, por su apoyo incondicional, por sus enseñanzas, por su paciencia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por darme la oportunidad de aprender y forjarme como profesional, porque sin duda este trabajo no podría haberse realizado si no hubiera tenido la oportunidad de entrar en la máxima casa de estudios,

A todos mis maestros que con sus conocimientos invaluable contribuyeron a mi formación.

A las Maestras María Teresa, Diana Selene, Rosa María, quienes con su experiencia me asesoraron en la elaboración del presente trabajo, gracias infinitamente por el tiempo y los consejos.

Al honorable jurado, por sus valiosas aportaciones, y aprobación, que sin ellos no hubiera sido posible llegar hasta este punto.

A todas las personas que de alguna manera formaron parte de lo que hoy soy.

ADICIÓN DE LA FIGURA DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

	PÁGINA
ÍNDICE	I
INTRODUCCIÓN	III

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1. SERVIDOR PÚBLICO.....	1
1.2. RESPONSABILIDAD.....	3
1.2.1. Tipos de Responsabilidad.....	3
1.3. SANCIÓN.....	7
1.3.1. La sanción administrativa.....	9
1.3.1.2. Clasificación.....	10
1.4. LA EJECUCIÓN DE SANCIONES.....	12
1.5. LOS MEDIOS DE DEFENSA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	13

CAPÍTULO 2

RÉGIMEN JURÍDICO RESPECTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	15
2.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	18

2.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	20
2.4. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	30

CAPÍTULO 3

ADICIÓN DE LA FIGURA DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1. LA CADUCIDAD.....	31
3.2. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	32
3.3. PROBLEMÁTICA.....	37
3.4. ADICIÓN A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	41
CONCLUSIONES.....	43
FUENTES CONSULTADAS.....	45

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo, proponer una adición a la fracción III, del artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que contemple la figura de la caducidad de la instancia cuando una autoridad no resuelva dentro del plazo establecido por la ley.

Actualmente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no prevé una sanción aplicable a la autoridad administrativa, ante el incumplimiento de los plazos establecidos por la ley para emitir sus resoluciones, lo que ocasiona que éstas puedan emitir sus resoluciones de acuerdo al tiempo y disponibilidad que a su arbitrio considere conveniente.

Por lo que al no considerar una sanción expresa, como vendría siendo la caducidad de la instancia, se vulnera la garantía de seguridad jurídica de los servidores públicos sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario, dejándolo en un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica.

Para llegar a nuestro objetivo la presente tesina se ha estructurado en tres Capítulos; el primero denominado, Generalidades de los Servidores Públicos, donde se abordan los conceptos concernientes a los servidores públicos; el Capítulo segundo nombrado, Régimen Jurídico Respecto de los Servidores Públicos, donde se analiza la legislación que atañe a los servidores públicos; el Capítulo tercero intitulado Adición de la Figura de la Caducidad de la Instancia en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, donde se analiza exhaustivamente el procedimiento administrativo disciplinario, así mismo se propone una adición a la fracción III, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para la realización del presente trabajo, fue necesario utilizar diversos métodos de investigación, el método discursivo, ya que fueron consultados varios doctrinarios con el fin de conocer el campo conceptual del servidor público; el método exegético, mediante el cual se analizó de manera exhaustiva la legislación concerniente al servidor público, además de estar en posibilidad de determinar si había una violación a la garantía de seguridad jurídica del servidor público; el método histórico con el objetivo de analizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y compararla con la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, situación que se verá a detalle en el desarrollo de la presente investigación; el método deductivo, porque partimos de lo general como son la legislación, la doctrina, para llegar a la conclusión de que se vulnera la garantía de seguridad jurídica del servidor público.

A partir de estos métodos podemos obtener el objetivo final de la investigación la propuesta de adición a la fracción III, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al finalizar el presente trabajo, se determinará si el multicitado artículo respeta o no la garantía de seguridad jurídica del servidor público dentro del procedimiento administrativo disciplinario, al no tener este la certeza de cual será el momento en que se resolverá su situación dentro de dicho procedimiento, este trabajo de investigación busca que se garantice la eficacia del procedimiento administrativo disciplinario.

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1. SERVIDOR PÚBLICO

El concepto de servidor público cobro relevancia a partir del año de 1982, año en que fue reformado el Título Cuarto Constitucional y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y dejó constancia de los valores que debe atender o realizar el servidor público

“El alma e hilo conductor de la función pública es el servidor público, se trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los Poderes federales o estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función.”¹

Con lo anterior podemos decir, que toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público.

Es un término amplio, el concepto de servidor público abarca el de funcionario, empleado y trabajador, pero el concepto más notable de lo que debemos entender por servidor público, es el que se encuentra estipulado en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“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 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 esta Constitución otorgue autonomía,

¹ SANCHÉZ GÓMEZ, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, 4ª edición, México, 2005, p.386.

quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

El citado artículo nos da una definición de servidor público, sin embargo antes de la reforma del 13 de Noviembre de 2007, no se incluía a aquellas personas que desempeñaban un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo “atribuye la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un Código de conducta establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.”²

Para Narciso Sánchez Gómez, “el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.”³

De los conceptos antes referidos se desprende que el servidor público es la persona física que participa en el ejercicio de la función pública, desempeñando un empleo, encargo o comisión bajo la subordinación de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, que realiza dicha función conforme a normas de Derecho Administrativo, apegada a los principios y obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Porrúa, 4ª edición, México, 2001, p. 85.

³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op.Cit., p. 387.

1.2. RESPONSABILIDAD

“El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. La voz responsabilidad proviene de respondere, que significa, inter alia: prometer, merecer, pagar. Así responsalis significa: el que responde. En un sentido mas restringido responsum (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. Respondere se encuentra estrechamente relacionado con spondere, la expresión solemne en la forma stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como sponsio, palabra que designa la forma mas antigua de obligación.”⁴

Responsabilidad para nosotros es la capacidad de asumir un deber o una obligación, la capacidad de dar respuesta a nuestros actos, hacernos cargo de nuestras acciones.

La responsabilidad presupone un deber y desde el punto de vista jurídico entendemos que la responsabilidad surge cuando se transgrede un deber previsto en una norma jurídica y surge la obligación de reparar el daño causado.

Gabino Fraga señala que “la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal.”⁵

Los servidores públicos están sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando incumplen con las obligaciones que la ley les encomienda, se generan responsabilidades hacia los particulares o el Estado.

1.2.1. Tipos de Responsabilidad

⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op.Cit., p. 420.

⁵ FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, 43ª edición, México, 2003, p.169.

El fundamento constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos se encuentra en los artículos 108 a 119 de nuestra Ley Fundamental.

Se contemplan 4 tipos de responsabilidad, las cuales son:

a) Responsabilidad Política.- Su fundamento lo encontramos en el artículo 109, fracción I y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los sujetos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, se encuentran enunciados en este artículo.

Para Sánchez Gómez Narciso “es la que se atribuye a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho, como es el caso: del ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, o cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales. Es la que se hace valer ante el Congreso de la Unión mediante el juicio político, y en ese particular por mandato constitucional tienen acción o facultad de iniciar demanda respectiva cualquier ciudadano de la República Mexicana mediante la presentación de los elementos de prueba que la justifiquen.”⁶

Luego entonces, la responsabilidad política es la responsabilidad que se le atribuye a un servidor público señalado en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como consecuencia los actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales y que se sigue mediante un juicio político.

b) Responsabilidad Civil.- Se encuentra fundamentada en los artículos 1910, 1916 y 1928 del Código Civil Federal.

“La responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra, por los daños que se le han causado a esta última por la primera, y tiene lugar cuando los daños han sido causados por una conducta típica, antijurídica,

⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op.Cit., p. 481.

dolosa o culposa, es parte de un elemento estrictamente personal, o sea, la negligencia, el descuido, la irresponsabilidad, la culpa o el dolo.”⁷

Por lo anterior, se considera que existe una laguna pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos dan una definición de responsabilidad civil de los servidores públicos, aun tomando en cuenta que los servidores públicos pueden causar daños o perjuicios a los particulares.

Así entonces, tomando en cuenta que la responsabilidad civil se da cuando se daña a una persona, se deduce que se da por parte de los servidores públicos cuando en el ejercicio de sus funciones dañan a un particular y esta puede ser de carácter moral o patrimonial.

“Algunos autores han definido la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico, frente al hecho dañoso.”⁸

Por lo antes expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se da cuando en el ejercicio de sus funciones causen daño a los particulares.

c) Responsabilidad Administrativa.- Encuentra su fundamento constitucional en los artículos 109, fracción III y 113.

“La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en razón al incumplimiento de tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la imparcialidad y la justicia.”⁹

Por lo anterior, consideramos que la responsabilidad administrativa se da cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión los servidores públicos incumplen con

⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op.Cit., p. 490.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, UNAM, Tomo Q-Z, 14ª edición, México, 2002, p.279.

⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 440.

las obligaciones que la ley les encomienda, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

“Pretende ante todo darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa del Estado, mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas desde el nombramiento Poderes Federales, Estatales o Municipales, que por convicción y como un principio en el desempeño de un servicio público todos los trabajadores del Estado sin excepción se ajusten a las normas del buen proceder.”¹⁰

“La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales de los servidores públicos.”¹¹

La responsabilidad administrativa surge cuando un servidor público con sus actos u omisiones violan los principios que rigen el Código de conducta que preserva los valores fundamentales del ejercicio de la función pública

“Esta responsabilidad se exige a todos los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno y de cualquier jerarquía por actos que afecten el buen proceder de la función pública, cuando no cumplen con sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, y se trata de una acción que corresponde ejercitarse tanto a instancia de parte como de oficio, se trata de una obligación que la ley establece como un Código de conducta entre los servidores públicos, para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de función pública.”¹²

Nos adherimos a la postura del autor, ya que es importante que los servidores públicos atiendan los principios que rigen su Código de conducta y hacerlo exigible mediante la responsabilidad administrativa.

d) Responsabilidad Penal.- El artículo 109, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el título décimo, artículos 212 a 224 y título

¹⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 440.

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit., p. 42.

¹² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 441.

undécimo, artículos 225 a 227, del Código Penal Federal, prevén y regulan este tipo de responsabilidad.

Por su parte, Delgadillo Gutiérrez considera que “este tipo de responsabilidad tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurrir en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia. En tal sentido la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etcétera.”¹³

Se considera que la responsabilidad penal, se da cuando el servidor público en ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que dan como resultado la configuración de delitos, y será sancionado en términos de las leyes penales.

1.3. SANCIÓN

Jhon Austin afirma “una persona que esta bajo un deber o que tiene un deber, está sujeto a un mal o una molestia (que le será inflingida por una autoridad soberana) en el caso de que viole su deber o desobedezca el mandato que lo impone. En razón de esta responsabilidad o perjuicio por el mal eventual o condicional, existe la probabilidad de que no desobedezca: probabilidad que es mayor o menor (independientemente de otras consideraciones ajenas) según sea el mal mismo, así como también sea mayor o menor la probabilidad de incurrir por desobediencia. Se llama sanción al mal eventual o condicional al que está expuesto el sujeto. Se dice que el Derecho u otro mandato está sancionado con ese mal.”¹⁴

¹³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit., p.25.

¹⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., p.360.

Por lo antes expuesto, la sanción es la consecuencia del incumplimiento del deber u obligación que tiene una persona.

“R. Von Ihering sostiene en su obra El fin del Derecho, que el Derecho es un orden que establece sanciones, un orden coactivo de la conducta humana.”¹⁵

Por lo que para nosotros el Derecho es un conjunto de normas que regulan la conducta del hombre en sociedad y como tal debe establecer sanciones ante la violación de estas.

“Las notas características de la sanción son las siguientes:

- a) Es un contenido de la norma jurídica
- b) En la proposición jurídica o regla de Derechos que formula la ciencia del derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético.
- c) El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes y valores o la imposición de ciertos perjuicios o dolores.
- d) En el Derecho moderno la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos.
- e) Las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas, intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito.”¹⁶

Por tanto, la sanción es la pena que contempla la norma jurídica que impone a la persona que la quebranta, con el fin de mantener el orden jurídico.

¹⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., p.360.

¹⁶ Ibidem, p.361.

1.3.1. La Sanción Administrativa

“Se trata de las medidas disciplinarias, escarmientos o castigos que imponen los órganos competentes de los Poderes Públicos Federales, como consecuencia de las faltas o infracciones debidamente comprobadas en los procedimientos por responsabilidades administrativas.”¹⁷

Asimismo, “La sanción administrativa es la potestad sancionadora de la Administración Pública.”¹⁸

Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, con lo que se instituye la potestad de la Administración Pública para imponer sanciones en esa materia.

Por lo anterior, la sanción administrativa es impuesta por la autoridad competente, cuando el servidor público infringe la ley y se encuentra ante una responsabilidad administrativa, que tiene como consecuencia jurídica el castigo previsto en la norma correspondiente.

“Fernando Garrido Falla define a la sanción administrativa no como castigo, sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.”¹⁹

Pero no compartimos la misma idea con el autor, porque la sanción administrativa es un castigo, pero no por eso deja también de ser un medio represivo para el servidor público que incumpla con los deberes que le impone la Administración Pública. Por lo que las sanciones administrativas que impone la autoridad deben encaminarse a frenar o desaparecer las acciones u omisiones que vayan en contra de la función pública.

¹⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 445.

¹⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO, Harla, 2ª edición, México, 1999, p.222.

¹⁹ Cfr. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., p.361.

1.3.1.2. Clasificación

Las medidas disciplinarias que impone la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, como consecuencia de las faltas cometidas por los servidores públicos están previstas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que determina que las sanciones administrativas aplicables son las siguientes:

I. Amonestación privada o pública.- Para Narciso Sánchez, “se trata de una advertencia que las autoridades administrativas hacen a sus subordinados ante posibles irregularidades o indisciplinas en el desarrollo de su trabajo, y que lleva como finalidad orientarlos y encauzarlos para que actúen en forma correcta y dentro de sus cauces legales, no es propiamente una sanción ya que no requiere forzosamente de la comisión de una infracción, sino solo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a conocer el ilícito.”²⁰

Por amonestar entendemos advertir, prevenir, la amonestación tendrá como finalidad reprender al servidor público, haciéndole ver las consecuencias de su acto u omisión y los alcances que esta pueda llegar a tener, es la llamada de atención que se hace al servidor público.

II. Suspensión del empleo cargo o comisión por un período no menor de tres días, ni mayor a un año.- De acuerdo con Narciso Sánchez, la suspensión es, “la privación temporal de las labores de trabajo dentro de alguno de los Poderes del Estado, de un servidor público para desempeñar la función que tiene conferida legalmente, así como de la remuneración que es consecuente de la misma por el tiempo que dure la sanción.”²¹

Suspender significa detener por algún tiempo, por lo que podemos entender la privación temporal para el servidor público de ejercer cualquier tipo de actividad relacionada con su empleo, cargo o comisión, conjuntamente con la privación de su remuneración.

²⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 445.

²¹ Ibidem, p. 447.

III. Destitución del puesto.- Delgadillo Gutiérrez, sostiene que “la destitución ha dado lugar a grandes controversias porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los Derechos de los servidores públicos y que la única competente para imponerla es la autoridad laboral.”²²

La fracción en comento, hace referencia a la destitución del puesto como una forma de sancionar al servidor público, la destitución implica cesar al servidor público en su empleo, cargo o comisión que le fue conferido, esta destitución le impide seguir ejerciéndolo, pero no lo limita para que pueda ejercer otro empleo, cargo o comisión. Es la privación total del ejercicio del empleo.

IV. Sanción económica.- Por su parte Narciso Sánchez, establece que la sanción económica es, “la retribución en dinero que debe hacer el servidor público a quien se le impute la responsabilidad administrativa de conformidad con las normas aplicables en la materia y mediante una resolución debidamente fundada y motivada expedida por autoridad competente. Este tipo de sanciones 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, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos.”²³

La sanción económica es el pago que tiene que hacer el servidor público, esta sanción va encaminada a castigar y corregir la conducta del servidor público, y será aplicada conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mediante resolución que este fundada y motivada y en ningún caso ser excesiva, pero no así igual o menor.

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; prohibición temporal para desempeñarse en el servicio público.- Narciso Sánchez, nos dice que la inhabilitación temporal, “se trata de la privación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Se trata de la privación temporal del derecho para poder ejercer una función pública en vista de haber incurrido en una responsabilidad administrativa o de índole político, y para ese efecto la legislación pertinente habla de un mínimo de uno a veinte

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit., p.119.

²³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 449.

años, según la gravedad de la falta o de la infracción cometida, resolución que también debe quedar fundada y motivada.”²⁴

Por lo anterior, la inhabilitación consiste en el impedimento absoluto para que el servidor público ejerza un empleo, cargo o comisión, durante un tiempo determinado, le impide cualquier actividad relacionada con la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, hay que señalar que esta sanción no implica la destitución.

Cabe aclarar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no nos da una definición clara de estas sanciones, sólo las enumera.

1.4. LA EJECUCIÓN DE SANCIONES

El artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dice que, la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

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.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, las cuales 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.

Nosotros consideramos que debe existir una inmediatez en la ejecución de una resolución una vez que ha sido impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades; del segundo párrafo se desprende que para ejecutar

²⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 449.

cualquier suspensión o destitución, previstas como sanciones, deberá de ser conforme a las causales que para tal efecto señalen las leyes respectivas, de igual forma para con la destitución, mientras que en el tercer párrafo se eleva a crédito fiscal la sanción económica que se impone al servidor público que se le declare responsable.

1.5. LOS MEDIOS DE DEFENSA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que el recurso administrativo de revocación debe interponerse ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Por lo anteriormente expuesto, el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece el procedimiento para la interposición del recurso administrativo de revocación, cabe mencionar que desde el escrito inicial de demanda deben expresarse los agravios y de manera simultánea ofrecerse las pruebas respectivas, asimismo la resolución debe dictarse en un plazo de treinta días y notificarse al recurrente en plazo no mayor a setenta y dos horas.

De lo anterior, consideramos que este recurso debería ser suprimido, ya que es atendido y resuelto por la misma autoridad que emite la resolución, lo que lo convierte a los órganos de control en Tribunales de segunda instancia, y es poco común que resuelva a favor del servidor público.

Cabe mencionar que los servidores públicos sancionados podrán impugnar la resolución respectiva por un lado ante la propia autoridad que dictó ese acto administrativo, o bien ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que en el artículo 15 de su Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que este conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

Los servidores públicos sancionados pueden impugnar la resolución ante la autoridad que emitió la resolución, interponiendo ante la misma el recurso de revocación o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio contencioso administrativo, para inconformarse de dicha resolución y hacer valer sus derechos, hay que resaltar que la instancia ante la que quieran acudir es optativa, es decir el servidor público agraviado esta en libertad de escoger el medio de defensa que mas le convenga, asimismo la resolución dictada en el recurso de revocación podrá ser impugnable ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO 2

RÉGIMEN JURÍDICO RESPECTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos a los que se van a sujetar los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado por lo que realizaremos una retrospección histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la Federación.

“A partir del establecimiento del estado mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como “Constitución de Apatzingán”, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto”.²⁵

Con esta Constitución, se dio un gran avance ya que fue el parteaguas para crear una legislación con respecto al tema de los servidores públicos, ya que en la Constitución de Cádiz, el rey tenía trato de majestad católica y no estaba sujeto a ningún tipo de responsabilidad, lo que supone un sinnúmero de abusos de parte de estos funcionarios.

“El paso fundamental para el desarrollo de este tema, 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 y

²⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit., p. 43.

se proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas.”²⁶

Este cambio se puede ver desde el título que decía de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y se cambia al de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Con este paso fundamental, consideramos que lo que se pretendía era una reforma integral en materia de servidores públicos, se buscaba renovar el marco jurídico que regulaba a los servidores públicos con el fin de que los servidores públicos se condujeran con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos habla de los sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cabe mencionar que este ya fue previsto en el capítulo anterior.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el fundamento de las obligaciones de los servidores públicos:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Este artículo, se refiere específicamente a la delimitación de las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que deben de realizarse con estricto apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por otra parte respecto de las sanciones aplicables para los servidores públicos que no se

²⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 442.

conduzcan bajo estos principios nos remite a la fracción III del 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es en el año de 1982 cuando se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la par se expide su reglamentaria la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, es el artículo 109 donde se establece la responsabilidad política, penal y administrativa, que a la letra dice:

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

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

El numeral en cita, dispone que los Congresos Federal y Local deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, los cuales, deberán referirse a

las responsabilidades política y administrativa, puesto que la penal deberá remitirse a su respectivo Código. La responsabilidad política surge por los actos u omisiones que afecten los intereses públicos y trae como consecuencia el juicio político; se incurrirá en responsabilidad administrativa por los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

2.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Derivado de las reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1982 en materia de responsabilidades de los servidores públicos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 la ley reglamentaria de la materia denominada: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sánchez Gómez advierte que “la regulación y estudios de la responsabilidad administrativa no fue desarrollada adecuadamente en nuestro país, sobretodo si nos remitimos a las leyes relacionadas con la materia que estuvieron vigentes hasta 1982, ya que inicialmente este tema se encauzo por los aspectos político y penal, y en especial para los funcionarios públicos, no así para el resto de los servidores públicos”.²⁷

En este punto estamos en total acuerdo con el autor, porque uno de los aspectos fundamentales de esta ley fue el establecimiento de la responsabilidad administrativa, dado que anteriormente no se encontraba sistematizado el régimen de responsabilidades administrativas.

“Esta ley significó un avance sustancial en el tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas u oficiales y, en especial de las responsabilidades administrativas, que es sin duda, el campo nuevo en materia de responsabilidades.”²⁸

Se considera también, que hay una claridad respecto a las sanciones que les serán impuestas por la responsabilidad que se les impute. Aunque hay una laguna por lo

²⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, Op. Cit., p. 440.

²⁸ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES, Porrúa, 1ª edición, México, 2002, p. 113.

que se refiere a los Derechos de los servidores públicos, puesto que se contemplan obligaciones pero no Derechos.

Asimismo, fue la primera que logró diferenciar los delitos de las responsabilidades oficiales o públicas, por lo que esta ley ya no prevé delito alguno, ya es el Código Penal, el que establece los delitos cometidos por los servidores públicos.

“En esta ley se usa la expresión lisa y llanamente de servidor público en diferentes preceptos de la misma, sobretodo al corroborar sus obligaciones que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública, de tal manera que no hace la distinción y ni siquiera toca a los funcionarios y empleados públicos.”²⁹

Cabe mencionar que fue hasta esta ley donde se delimitó el concepto de servidor público, anteriormente se hacía uso del término funcionario público, esta ley por lo tanto marca el establecimiento del término servidor público, sujetándolo a un régimen especial que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por otra parte, su Título Tercero, se denominaba Responsabilidades Administrativas, que iniciaba con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento, y después preveía al artículo 47 donde se establecía el Código de conducta ético en el servicio público.

Con antelación se menciono que con esta ley se establece que el servidor público estará sujeto a un régimen especial de obligaciones, responsabilidades y sanciones de carácter administrativo.

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

²⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, Op. Cit., p. 387.

A la suspensión, la podemos diferenciar como una medida precautoria de carácter temporal, a la cual se recurre cuando es necesario realizar investigaciones y de esta manera evitar que el servidor público interfiera con estas investigaciones, por otra parte, la suspensión la entendemos también como medida correctiva.

“De las seis sanciones que preveía el artículo 53 de esta ley, la destitución es la que daba lugar a una controversia, esta controversia había sido generada fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la precitada ley en las que establece que: La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico... Y que la Secretaría promoverá los procedimientos... Demandando la destitución del servidor público responsable...Que por su redacción, al igual que en el caso de la sanción de suspensión, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.”³⁰

Consideramos que esta situación se da porque la destitución la impone una autoridad administrativa, y que de esta manera se podrían ver lesionados los derechos de los servidores públicos consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo tiene que ser la autoridad laboral, mas no así la autoridad administrativa.

2.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 13 de marzo de 2002, entrando en vigor al día siguiente, se limita a regular lo concerniente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la federación, con modestos cambios legislativos, dejando ver cierta imprecisión en lo referente a las sanciones administrativas, al procedimiento administrativo y medios de defensa operantes en contra de dichas sanciones.

³⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, Op. Cit., p. 449.

Por su parte, el artículo 8 de la ley en comento establece los principales deberes de los servidores públicos con un sentido general, el cual establece:

“Artículo 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;

Esta fracción, nos dice que el servidor público debe cumplir sus funciones con la máxima diligencia, y de esta manera evitar que sus actos u omisiones traigan consigo el exceso o la deficiencia.

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;

La fracción en cita, va encaminada al buen uso de los recursos públicos, por lo que los servidores públicos, deben de formular y cumplir estos planes apegados a la legalidad.

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;

La fracción en comento, también va dirigida al buen uso de los recursos públicos, el utilizar estos recursos exclusivamente para los fines que son asignados.

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;

Los servidores públicos deben proporcionar la información apegada a la legalidad, al rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que les son atribuidas.

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;

Esta fracción, nos habla del cuidado y uso que se le debe dar a la información que el servidor público tiene bajo su responsabilidad.

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;

La fracción anterior, nos dice que el servidor público no debe cometer abusos en el trato con sus subordinados, así como observar buena conducta en el desempeño de sus funciones.

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;

En este punto podemos entender que el servidor público tiene el derecho de expresar de cuestionar las órdenes que reciba sí estas implicarán violaciones a la ley, a efecto de que el Titular tome las medidas necesarias, las cuales deberán ser atendidas y notificadas al servidor público

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;

En esta fracción, se establece el impedimento que tiene el servidor público de ejercer funciones que no les correspondan, o en su caso por haber sido sancionado o por otra causa legal.

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;

Esta fracción, nos dice que el servidor no debe de autorizar faltas a sus subordinados u otorgar permisos sin causa justificada.

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;

De lo anteriormente descrito, se desprende que el servidor público no debe autorizar el nombramiento de personas inhabilitadas por resolución de la autoridad competente.

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;

La fracción en comento, establece que el servidor público debe de abstenerse de intervenir en asuntos, cuando este tenga interés personal o en el que intervengan familiares o sociedades de las que el servidor público forme o haya formado parte. Y por lo tanto, el servidor público debe informar a su superior, sobre el trámite o seguimiento que se le da a este tipo de asuntos, y atender a las instrucciones que se le den.

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;

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;

La fracción hace referencia a que el servidor público debe abstenerse de recibir dinero o donativos, por sí o por interpósita persona, de terceros a los que beneficie en razón de su función, se refiere a sobornos o a cohecho, señalando además que esta prevención es aplicable hasta un año después que se haya separado de su cargo.

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;

Por lo tanto, el servidor público no debe pretender beneficios extras a las prestaciones que se le otorguen en el ejercicio de su función.

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;

Por lo anterior, el servidor público debe de abstenerse de intervenir en la designación, promoción, suspensión o sanción de otro servidor público, cuando tenga interés particular.

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

Esta fracción, nos dice que el servidor público al momento de presentar su declaración patrimonial debe de hacerlo con oportunidad y veracidad.

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;

El servidor público debe atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría o contralor interno.

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

El servidor público debe supervisar el cumplimiento de las obligaciones de sus subordinados, contenidas en 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;

Lo antes referido, implica que el servidor público al supervisar el desempeño de las obligaciones de sus subordinados, si resultare de esto una responsabilidad administrativa, debe de hacerlo saber y denunciarlo ante la Secretaría o contraloría interna.

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;

El servidor público debe proporcionar la información necesaria que le sea solicitada por las comisiones de derechos humanos, así como de garantizar el acceso oportuno el acceso a esta información.

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;

El servidor público debe abstenerse de realizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios, contratación de obra pública con otros servidores públicos o con empresas donde estos tengan intereses, sin la autorización del titular de la dependencia, y en ningún caso con persona inhabilitada.

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;

La fracción anterior, se refiere a que el servidor público tiene que garantizar a los quejosos el derecho a la formulación, presentación de denuncias.

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite 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;

El servidor público no debe de aprovechar su posición para inducir a otro para que obstaculice algún acto del cual obtenga ventaja para el mismo, familiares, o sociedades de las que forme parte o haya formado parte.

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

El servidor público, también debe de abstenerse de adquirir bienes inmuebles que pudieran cotizarse más alto o mejorar sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones de las que haya tenido conocimiento o autorizado, esta restricción será aplicable hasta un año después para el servidor público que se haya retirado del empleo.

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

Por lo anteriormente descrito, esta fracción establece que los actos de los servidores públicos deben de acatar lo dispuesto por cualquiera de las disposiciones que prevén las disposiciones relacionadas con los servidores públicos.

“Este catálogo de obligaciones administrativas de los servidores públicos expuestos en este artículo ha sido llamado también el Código de conducta del servidor

público, no es completo ni acabado, prueba de ello es que otras obligaciones se presentan en otros artículos de la ley, como la que se establece en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley por plazo no 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, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.”³¹

Se considera que, el catálogo de obligaciones administrativas de los servidores públicos enumera y describe las obligaciones inherentes al servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, pero es importante destacar que es necesario que se incluya un régimen de Derechos, ya que en este catalogo solo observamos que se incluyen obligaciones y prohibiciones, y en ninguna parte se aprecia que respecto de estas obligaciones se mencione de manera expresa la sanción que se dará en caso de incumplimiento, además de que hay fracciones que resultan ser repetitivas en su contenido.

Respecto, de las sanciones administrativas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya no se contempla al apercibimiento público y privado que era una corrección disciplinaria, un escarmiento para no volver a reincidir en una falta o infracción, que llevaba implícita la exhortación para que no se repitiera una conducta que daña a la función pública. Y establece en lugar de esta a la amonestación que podemos diferenciarla del apercibimiento, ya que esta busca prevenir o evitar la comisión o configuración de un ilícito administrativo, mientras que el apercibimiento era una sanción que se fincaba cuando previamente ya se había hecho una advertencia de no cometer un acto ilícito, esto es se trataba de un acto administrativo posterior a la amonestación, en donde ya se había registrado la reincidencia de cierta conducta disciplinada.

Ante la posibilidad de que los servidores públicos incurran en cualquier tipo de responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer,

³¹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino, Humberto, Op.Cit., p. 138.

tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, incluyéndose las formalidades legales para la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar.

Por lo que, con esto podemos ver que se instrumenta la cultura de la queja, para garantizar el buen desempeño en el ejercicio de sus funciones y el compromiso con el servicio público, y de esta manera que los ciudadanos puedan protestar por las conductas negligentes o irresponsables de los servidores públicos.

En cuanto a la suspensión temporal prevista por el artículo 21 de la citada ley, habla de que la suspensión será por un período no menor de 3 días, ni mayor de un año, ya que anteriormente era de 3 días a 3 meses, por lo que podemos apreciar que la legislación anterior era mas congruente, ya que al señalar un período mas largo podría dar lugar a una confusión con la inhabilitación.

La pulcritud sistemática de la ley vigente contrasta con lo confuso de la ley anterior que en el título tercero contemplaba el procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozan de fuero. Luego el título cuarto trataba del jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos y faltas oficiales. Como podemos ver la anterior ley incurría en una franca invasión de la legislación penal, en tanto que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no prevé delito alguno, ya que el Código Penal vigente en el Distrito Federal es el que contempla los delitos cometidos por servidores públicos.

Asimismo, otra diferencia que podemos comentar es que conforme al artículo 56, fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, correspondía al superior jerárquico la imposición de sanciones económicas cuando no excediera de cien veces el salario mínimo y por la Secretaría cuando sea superior a esta cantidad, por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 15, establece que la imposición de sanciones económicas procede por el incumplimiento de las sanciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no podrá ser menor o igual al monto de los beneficios obtenidos o perjuicios causados Con esto podemos ver el artículo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de

los Servidores Públicos, es más explícito en su contenido, además de que da certeza jurídica al establecer que la sanción económica no puede ser igual al monto de los beneficios o lucros obtenidos, esta sanción será impuesta conforme al Código Fiscal de la Federación, mientras que en la ley anterior se regía por otros ordenamientos como la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.

2.4. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

En el presente trabajo, analizamos las diversas sanciones administrativas que pueden aplicarse como consecuencia de una responsabilidad de la misma naturaleza, es oportuno indicar que de conformidad con las preceptos que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus artículos 25 al 29 y demás relativos de ella, los servidores públicos sancionados podrán impugnar la resolución respectiva, por un lado ante la propia autoridad que dictó ese acto administrativo o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que en su artículo 15 prevé la competencia para conocer de de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también contra la resolución que se dicte dentro del recurso de revocación también será impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación, interponiendo el juicio contencioso administrativo para hacer valer sus derechos, sobretodo para inconformarse en contra de los vicios formales o de fondo que presente ese acto administrativo nulo o ilegal, para ese efecto los interesados deben ajustarse a los términos, a las formalidades y a los demás requisitos probatorios que señala la misma ley.

Por lo anterior, se considera conveniente que se eliminara el recurso de revocación, ya que este es resuelto por la propia autoridad y es muy difícil que este resuelva a favor de un servidor público, por lo que si ya esta contemplado el juicio contencioso administrativo, este sería el medio idóneo para hacer mas ágil el procedimiento y salvaguardar los Derechos del servidor público.

CAPÍTULO 3

ADICIÓN DE LA FIGURA DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1. LA CADUCIDAD

“En sentido etimológico, llámase caduco, del latín caducus, a lo decrepito o muy anciano, lo poco durable. Se dice que ha caducado, de lo que ha dejado de ser o perdido su efectividad. Caducidad es la acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor, sea por falta de uso, por terminación de plazo u otro motivo, alguna ley, decreto, costumbre, instrumento público, etcétera. La caducidad pertenece al campo del dejar de ser.”³²

Por lo anterior la caducidad contempla dos supuestos un plazo determinado y la no actividad, para que algo deje de tener efectividad, se acabe, pierda su efecto o se extinga.

“Von Tuhr afirma que la caducidad es la pérdida de un Derecho como consecuencia legal de un acto del titular. Por su parte Enneccerus dice que es muy frecuente que el Código Civil otorgue un Derecho sólo por un plazo determinado, el llamado plazo de caducidad, transcurrido el cual el Derecho de que se trata ha dejado de existir. Gastan menciona que la institución llamada caducidad o decadencia de Derechos tiene lugar cuando la ley o la voluntad de los particulares señalan un término fijo para la terminación de un Derecho, de tal modo que transcurrido este último no puede ya ser ejercitado. La caducidad es una figura jurídica de rara y difícil configuración, por la imprecisión con que hasta ahora ha sido conceptuada, cuando tratamos de distinguirla de otras figuras afines, como la prescripción, además de que tampoco ha merecido extraordinaria atención por parte de la doctrina.”³³

De lo anteriormente citado, se desprende que la caducidad es una figura jurídica que afecta a la muerte o extinción de relaciones jurídicas, de Derechos y acciones.

³² ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo 2. p. 481.

³³ Idem.

En el terreno jurídico, y concretándonos a la caducidad de Derechos y acciones, por ser lo que nos atañe, se puede definir en principio como la pérdida de un Derecho o acción, por su no ejercicio durante el plazo señalado por la ley o la voluntad de las partes.

Luego entonces, la caducidad de la instancia, es la extinción anticipada del proceso debido a la inactividad procesal de las dos partes, y en ocasiones de una de ellas, durante un periodo amplio, si se encuentra paralizada la tramitación. En la primera instancia quedan sin efecto los actos procesales; en segundo grado se declaran firmes las resoluciones impugnadas. En el ordenamiento mexicano se regula esta institución en materias Civil, Laboral y en el Derecho de Amparo. En el Derecho Procesal Civil se trata de una sanción a la inactividad procesal de las partes en un proceso civil. La extinción del proceso por caducidad sólo afecta a los actos procesales, en sentido estricto la caducidad, es decir, la producida por la inactividad de las partes solo opera de pleno derecho, por el simple transcurso del tiempo.

3.2. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

En este capítulo se realizará un análisis del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el que se establece el procedimiento a seguir para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las autoridades facultadas para tal imposición son la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas (de la entidad, dependencia o bien del poder legislativo o judicial que correspondan) y el titular del área de responsabilidades.

Se da inicio al procedimiento dice la fracción I, con la notificación al presunto responsable de los hechos que se le imputan, este acto reviste una gran importancia, puesto que de esta manera se cumple con la garantía de audiencia para el justiciable. Recordemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las garantías procesales mínimas que aseguran una adecuada defensa previa al acto privativo o de molestia son: 1) la notificación de inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la

defensa; 3) la oportunidad de alegar; 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, estimando que de no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia.³⁴

La comparecencia del presunto responsable debe ser personal, esto con la finalidad de que desahogue su declaración; no pudiendo hacerlo a través de representantes o mandatarios.

La declaración del sujeto citado en la audiencia debe ser en relación a los hechos imputados, por lo que se entiende que en el momento de la notificación a comparecer, debe hacerse de su conocimiento por escrito cuáles son tales hechos, con la finalidad de que pueda defenderse oportunamente de los mismos.

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción que se comenta, el cual establece que en la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta, los actos u omisiones que se le imputen al servidor público.

Desde luego que la autoridad ante la cual se desarrollará la audiencia, deberá tener la competencia legal, esto es, facultades expresas para llevar a cabo la misma. El compareciente puede ir acompañado al desahogo de la audiencia por un defensor, que no necesariamente sea Licenciado en Derecho.

Asimismo, dispone que si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan, dado que la ley presume ante la inasistencia injustificada, del presunto responsable, la certeza de los actos que se le imputan, en razón de que se hizo la notificación donde se señala el plazo para celebrar la audiencia respectiva, la cual se hace de manera personal al presunto responsable, por lo tanto es lógico que los actos imputados se tengan por ciertos.

³⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito, Novena Época, Tesis: 2a./J. 80/2003, página: 553. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA APLICACIÓN DE NORMAS PROCESALES NO DESTINADAS A REGIR EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE DEBE ANALIZARSE CONJUNTAMENTE CON LA IMPUGNACIÓN DEL FALLO DEFINITIVO.

Respecto de la fracción II, ésta establece que concluida la audiencia le será dado un plazo de cinco días hábiles al presunto responsable para que ofrezca las pruebas respectivas que tengan relación con los hechos que se le imputan. Debe entenderse que este plazo empieza a correr a partir del momento en que concluye la audiencia.

La fracción III hace referencia a que una vez desahogadas las pruebas admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad o impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificándole la resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles.

La resolución dictada se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad según corresponda (para los efectos del artículo 16 fracciones I, II y IV), en un plazo no mayor a diez días hábiles.

De igual forma, se establece en este párrafo que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución, hasta por cuarenta y cinco días hábiles cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

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

Se finaliza señalando que si las autoridades no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra audiencia.

Por último la fracción V señala que previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades

podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio conviene para la continuación de las investigaciones.

Hay que resaltar que esta medida, es considerada también por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como una sanción, motivo por el cual para su imposición primero debe agotarse el procedimiento que marca dicha ley y acreditar la responsabilidad del presunto responsable. No obstante lo anterior, sin ningún respeto a las formalidades esenciales procedimentales que marca la ley citada, se aplica como medida precautoria esta sanción con la finalidad de permitir la continuación de las investigaciones, y con esto podemos ver que se da una vulneración a las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica.

Asimismo, establece que el suspender de manera temporal no prejuzga sobre la responsabilidad de los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y en que la determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades se hará constar expresamente esta salvedad.

La fracción en análisis, aclara que la suspensión temporal cesará los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado. Es de analizarse detenidamente esta hipótesis puesto que la misma establece una total incongruencia, esto es, si la suspensión temporal interrumpe los efectos del acto que dio origen a la ocupación, por este solo hecho el infractor suspende su calidad de servidor público, lo que tendrá como consecuencia que éste deje de tener tal atributo, sólo de manera temporal y por lo tanto, si la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es aplicable únicamente a los que tienen la calidad de servidores públicos, conforme al artículo 2 de la multicitada ley, por lo que no se pone a discusión que al imponérsele la sanción al sujeto infractor, éste ya no reviste de tal calidad, por lo que existirá una imposibilidad jurídica de aplicar una norma a un sujeto que ya no es servidor público.

Es evidente que lo anterior viola la garantía de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio del sujeto que será destinatario de la norma aplicársele una ley, respecto de la cual no reúne los requisitos o calidades para ser sujeto de la misma.

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

Conforme al precepto antes mencionado, el párrafo quinto advierte que, se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo, como puede ser el caso de los secretarios de despacho, directores de paraestatales, Consejero Jurídico, etcétera.

Igualmente para la suspensión se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados electorales que integren la Sala Superior, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, etcétera.

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.

Por último se señala, que en caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la Secretaría.

Por lo tanto, para evitar que la autoridad no emita la resolución respectiva dentro del plazo establecido por la ley, es necesario que el citado artículo en su fracción III, establezca la sanción a la autoridad por no emitir dicha resolución, en virtud de que las garantías de seguridad jurídica del servidor público se ven vulneradas, es decir que pierdan sus facultades sancionadoras por los efectos de la caducidad.

3.3. PROBLEMÁTICA

La problemática la centraremos en la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde se establece el plazo con el que cuenta la autoridad para resolver dicho procedimiento, el cual prescribe lo siguiente:

La fracción III, señala:

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

...III. Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la existencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

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

De la fracción antes referida, se desprende que la autoridad cuenta con 45 días hábiles para resolver en cuanto a la existencia o no de responsabilidad por parte del servidor público, el cual empieza a correr una vez desahogadas las pruebas. Asimismo, cuenta con el plazo de 10 días hábiles para notificar la resolución. Por otra parte, la autoridad esta facultada para ampliar el plazo de 45 días hábiles, hasta por otros 45 días hábiles cuando exista causa justificada.

De esto se entiende, que la ley vigente le otorga a la autoridad un plazo mayor al establecido por la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para poder resolver de manera eficiente los procedimientos disciplinarios que le correspondan. Por lo que al momento de pronunciarse respecto de la responsabilidad o no del servidor público, existe un profundo estudio de todas las actuaciones, pruebas y elementos aportados durante la tramitación del procedimiento, y de este modo resolver

respetando los principios de fundamentación y motivación que rigen a las resoluciones administrativas. Aparte de los 45 días hábiles, la ley le otorga a la autoridad competente, la facultad de ampliar el plazo hasta por otros 45 días hábiles, siempre y cuando exista causa justificada para hacerlo. Cabe señalar que al hacer mención el legislador de la existencia de una causa justificada, resulta lógico considerar que se refiere a circunstancias realmente trascendentes, es decir, como la aportación de mas pruebas.

Por otra parte, de la lectura de la citada fracción, podemos concluir que no existe sanción alguna en caso de que la autoridad no resuelva dentro del término establecido, y como consecuencia no se le prohíbe a la autoridad poder resolver respecto a la existencia o no de responsabilidad por parte del servidor público, aún después de que el término haya concluido.

Esta situación tiene como consecuencia que la autoridad competente no se encuentre forzada a cumplir con los plazos señalados por la ley para emitir sus resoluciones. Ante esta situación, se puede dar un claro desequilibrio procesal, ya que en lo que respecta a los plazos que se le otorgan al servidor público se establece claramente que consecuencias acarrea el incumplimiento de los mismos. En tanto que, para con la autoridad no ocurre lo mismo.

Por tanto, al no resolver en el plazo que establece la ley, se incurre en una clara violación a las garantías de seguridad jurídica del servidor público, transgrediendo lo establecido por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que consagran las garantías de seguridad y certeza jurídica, puesto que de la lectura de los preceptos legales citados, no se encuentra una consecuencia lógica por el incumplimiento del plazo de los 45 días hábiles para resolver el asunto y de los 10 días hábiles para notificar dicha resolución.

Ahora bien, como ya quedo analizado en el punto anterior del presente trabajo, la caducidad es considerada como una sanción consistente en la pérdida del Derecho para resolver un asunto por parte de la autoridad, por la falta de ejercicio del mismo. Por lo que aplicado al análisis de la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podemos considerar que la caducidad es la consecuencia lógica, como sanción, a la autoridad por no cumplir con sus facultades dentro del término que establece la ley, y así velar por las garantías de

legalidad y seguridad jurídica de los servidores públicos, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 14 constitucional, dentro de las garantías que consagra, se puede considerar como más importante la de audiencia, dado que consiste en la oportunidad que se le concede a todo individuo de defender sus derechos dentro de un procedimiento, tanto judicial como administrativo, es decir, busca darle al gobernado la oportunidad de defenderse previamente al acto privativo, y para su cumplimiento se le impone a las autoridades la obligación de vigilar las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que consisten en la notificación del inicio del mismo y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar su defensa, y por último la emisión de una resolución que resuelva las cuestiones en conflicto.

Por su parte, el artículo 16 constitucional en su primer párrafo, ampara la garantía de legalidad, misma que es de suma importancia, teniendo en cuenta que otorga mayor protección a los gobernados frente a los actos de molestia emitidos por las autoridades, dado que establece requisitos específicos para cada acto de molestia, y así se asegura que el gobernado no sea objeto de actos arbitrarios por parte de la autoridad.

Cabe señalar que, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos si estaba contemplada la caducidad en el artículo 64, fracción II, y respecto a esto el Poder Judicial Federal emitió un criterio jurisprudencial, el cual establece:

“PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ.

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

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1364/97. Jorge Padilla López. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Ramón E. García Rodríguez.³⁵

De acuerdo al criterio en comento, si la autoridad no resolvía dentro del período establecido legalmente, caduca la facultad que tiene para imponer las sanciones administrativas, y por lo tanto pierde el Derecho para sancionar al servidor público.

Al respecto también tenemos el siguiente criterio aislado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que establece:

“SERVIDORES PÚBLICOS.- PLAZO PARA DICTAR LA RESOLUCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, fracción II, le señala a la autoridad que desahogadas las pruebas, si las hubiere resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. Esta disposición contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el término “resolverá” en lugar de “podrá resolver”; es decir, establece un deber jurídico, en virtud del cual las autoridades cuentan con un plazo perentorio de 30 días, para emitir la resolución referida que determinará, en su caso, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes. De lo anterior, se extiende que el propósito de la norma es obligar a cumplir en un plazo máximo, brindando así seguridad jurídica al particular. En consecuencia si la autoridad administrativa dicta su resolución fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado.

Juicio No. 1624/98.- Sentencia de la Sala Regional Peninsular, de 22 de marzo del 2000, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel Carapia Ortiz.- Secretario: Lic. Jorge Gabriel Tzab Campo.
R.T.F.F. Cuarta Época. Año III. No.29. Diciembre 2000. p. 390.³⁶

³⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 9ª época, Tesis I.4o.A.253ª, página: 897. PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ.

³⁶ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 4ª época, año III, No. 29, Diciembre 2000, Tesis IV-TASR-XVI-380, página: 390. SERVIDORES PÚBLICOS.- PLAZO PARA DICTAR LA RESOLUCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.

Lo que se puede concluir de la transcripción anterior, es que la autoridad debe de cumplir con el período establecido por la ley de la materia, debido a que la falta de observancia a esta, trae como consecuencia que la resolución dictada fuera del plazo establecido por la ley es nula.

3.4. ADICIÓN A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para evitar que las resoluciones dictadas por parte de la autoridad competente de resolver en cuanto a la inexistencia de responsabilidad o la aplicación de las sanciones correspondientes, conlleven una causa de nulidad, o que por falta de sanción por el actuar de la autoridad fuera del término legal, se de una flagrante violación a las garantías de seguridad jurídica, es necesario que exista una adición a la fracción III, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde se establezca que las autoridades competentes perderán el Derecho a sancionar al servidor público que se encuentre sujeto al procedimiento administrativo disciplinario, si no emiten su sentencia dentro del término de los 45 días hábiles y notificarlo dentro de los 10 días hábiles siguientes, otorgados por la ley. Es decir, pierdan sus facultades sancionadoras por efecto de la caducidad.

Por lo tanto, la propuesta de reforma quedaría de la siguiente manera:

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

...III. Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la existencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

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

En caso de que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, no emitan resolución definitiva dentro de los términos establecidos operará la caducidad de la instancia de las facultades de la autoridad para emitir la resolución respectiva.”

La adición a la fracción en comento, se considera traería consigo las siguientes ventajas:

La resolución que resuelva en cuanto a la inexistencia de responsabilidad o la imposición de sanciones administrativas, sea considerada nula por contravenir las formalidades de las resoluciones administrativas que contempla la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Asimismo, que la autoridad al no resolver dentro de los plazos señalados por la ley, pierda su facultad sancionadora y por lo tanto el servidor público salvaguardará sus garantías de seguridad jurídica.

De igual forma, se evitaría la prolongación de un procedimiento administrativo que genere incertidumbre para el servidor público. Limitar el actuar de la autoridad y de esta manera evitar actos arbitrarios de parte de la autoridad hacia el servidor público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Del estudio de los tipos de sanciones en que pueden incurrir los servidores públicos, encontramos que a pesar de estar enumeradas dentro del numeral 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se da una definición de ellas, por lo que resultaría conveniente establecer en que consiste cada una, para una mayor claridad y comprensión, ya que aunque la doctrina las contemple, esta no es ley.

SEGUNDA.- Asimismo, derivado del análisis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se debería agregar un capítulo de Derechos, independientemente de los previstos en la Ley Federal del Trabajo, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dado que, es necesario que en el régimen de responsabilidades no solo se incluyan obligaciones y prohibiciones, sino también Derechos.

TERCERA.- Aún con lo que se ha logrado en materia de servidores públicos, se considera que hace falta mucho por avanzar, pues se requiere darle una mayor claridad y eficacia a esta ley, y que la aplicación de sanciones administrativas se haga con estricto apego al principio de legalidad, para que no sean motivo de frecuentes impugnaciones. Esta reforma evitaría la posibilidad de incurrir en actuaciones arbitrarias, y como consecuencia se cumpliría con el principio de legalidad.

CUARTA.- El procedimiento administrativo contenido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es de suma trascendencia teniendo en cuenta que, es al final del desahogo del mismo, donde el legislador busca, que se de una resolución respecto a la situación jurídica del servidor público sujeto a dicho procedimiento, y así garantizar un estado de seguridad jurídica, tanto para el ente público, como para el mismo servidor publico, por lo que es necesario que se incluyan los principios rectores de este procedimiento, tales como, el de legalidad y seguridad jurídica.

QUINTA.- En el procedimiento administrativo, seguido a un servidor público, existe una flagrante violación a la garantía de seguridad jurídica, debido a que, hay una omisión en cuanto a la consecuencia de que la autoridad se abstenga de emitir resolución final al

procedimiento dentro del plazo establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ante esta situación, se propone que si la autoridad administrativa no resuelve y notifica dicha resolución al servidor público, dentro del plazo establecido en la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en consecuencia deben caducar las facultades de ésta para imponer sanción alguna al servidor público sujeto al procedimiento administrativo disciplinario.

FUENTES CONSULTADAS

DOCTRINA

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO, Porrúa, 3ª edición, México, 2000.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Porrúa, 4ª edición, México, 2001.

FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, 43ª edición, México, 2003.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES, Porrúa, 1ª edición, México, 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO, Harla, México, 1999.

SANCHÉZ GÓMEZ, Narciso, PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, 4ª edición, México, 2005.

BIBLIOGRAFÍA DE MÉTODO

ARELLANO GARCÍA, Carlos. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA. ELABORACIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA, MAESTRÍA Y DOCTORADO, TESINAS Y OTROS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA, Porrúa, 2ª edición, México, 2001.

HERNÁNDEZ, ESTÉVEZ, Sandra Luz. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA, Oxford University Press, 2ª edición, México, 2001.

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

JURISPRUDENCIALES

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. 9ª época, Tomo IX, Enero de 1999, Tesis I.4o.A.253ª.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, A LOS LXV AÑOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, Tomo V, México, 2001.

ECONOGRÁFICAS

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo 2. Versión 2007

Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, UNAM, Tomo Q-Z, 14ª edición, México, 2002.

