

108
2 Ej.



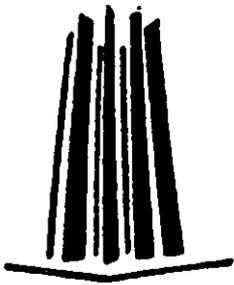
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

CRITICAS AL SISTEMA DE EJECUCION DE
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARGARITA GARCIA GARIBAY

ASESOR: LIC. GRACIELA LEON LOPEZ.



MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2699-7

1999



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.

JOSE LUIS

Compañero de mi vida.

*Que con su amor y comprensión
me ayudó a lograr mis objetivos y
como un estímulo para que concluya
su carrera.*

A mi hija

*Rosita, como un estímulo para que
en un futuro me permita vivir con
ella la satisfacción de que culmine
una carrera Universitaria.*

A los Profesores

*Lic. Graciela León López y
Lic. Gerardo López Chávez
Por el apoyo que me brindaron
para la realización de este
trabajo.*

Al Lic. Marco Antonio Sánchez Hernández

*Gracias por su amistad y por compartir
conmigo sus conocimientos.*

**CRITICAS AL SISTEMA DE EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

A).- Panorama General	4
B).- Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación	10
C).- Estructura	16

CAPITULO II

DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A).- Consideraciones Preliminares	22
B).- Servidores Públicos (concepto)	25
C).- Autoridad (concepto)	30
D).- Procedimiento Administrativo de Responsabilidad	33
1.- Recepción	38
2.- Admisión	40
3.- Tramitación	41
E).- Sanciones Aplicables a los Servidores Públicos	57
F).- Recurso de Revocación	61

CAPITULO III

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

A).- Aspectos Generales	67
B).- Desarrollo del Proceso	70
C).- Sentido y Alcances de la Sentencia	74
D).- Medios de Impugnación contra las Sentencias	79

CAPITULO IV

PROBLEMATICA JURIDICA DE LA EJECUCION DE SENTENCIAS

A).- Origen del Problema	82
B).- Naturaleza Jurídica de las Sentencias	86
C).- Negativa de la Autoridad Administrativa a Cumplir con los Fallos del Tribunal Fiscal de la Federación	91
D).- Ineficacia del Recurso de Queja	104
E).- Procedencia del Amparo Indirecto por Incumplimiento de la Sentencia	105
F).- Crítica	111
CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFIA	118

INTRODUCCION

El sistema jurídico mexicano se encuentra estructurado por una serie de normas por las que se regula la actividad de gobernantes y gobernados.

En tales circunstancias, existen cuerpos legales que norman la actuación específica de las propias autoridades; esto es, para tener la posibilidad de regular de manera concreta la función de los servidores públicos.

La actividad de las autoridades administrativas, generalmente se ve reflejada en lo que es la función pública, la cual está encaminada a los particulares, lo que hace a través de lo que se conoce por las leyes y la doctrina como actos administrativos; sin embargo, los órganos de la administración pública, por conducto del funcionario competente, puede emitir, apoyado en la ley, actos administrativos, pero dirigidos a los propios servidores públicos por medio de los cuales se les da a conocer la determinación respecto a su situación como servidores públicos, en las que se les puede restringir o afectar de manera directa su esfera jurídica.

Ahora bien, el análisis y estudio del tema específico de este trabajo se circunscribe en determinar la ineficacia de los artículos 239 fracción III, párrafo segundo y 239-B, del Código Fiscal de la Federación, por lo que es necesario

hacer algunas consideraciones al respecto.

La Constitución Mexicana establece como un principio rector que el individuo no puede hacerse justicia por su propia mano, sino que por el contrario, para ese efecto el estado cuenta con instituciones públicas, cuyo objeto es precisamente la impartición de justicia.

De tales condiciones, se infiere que cualquier gobernado puede pedir la intervención de la autoridad correspondiente para solucionar una afectación a su esfera jurídica, ya sea generada por otro gobernado o en su caso por la autoridad de cualquier naturaleza.

De tal manera que las normas presuponen una serie de circunstancias propias que se pueden observar o presentar en los procedimientos entre los órganos estatales facultados para impartir justicia, la cual deberá ser pronta y expedita.

Ahora bien, esas circunstancias que se traducen desde el punto de vista constitucional en principios rectores, cuya naturaleza debe ser obligatoria es precisamente lo que no se aplica ni se observa en los procedimientos en los cuales son parte los servidores públicos, cuando tienen a su favor una decisión del órgano jurisdiccional administrativo, lo que requiere de una ejecución material para

tenerla por cumplimentada.

En la práctica jurídica, es muy poco probable que se cumpla con el contenido de la sentencia de manera rápida, razón por la que el afectado por el incumplimiento, no puede obtener la restitución en el goce de los derechos que fueron afectados, por lo que se ve en la necesidad de agotar procedimientos adicionales, al no cumplirse con los principios contemplados en el artículo 17 de la Carta Magna.

Por las razones expuestas, existe la necesidad de reformar los preceptos anteriormente aludidos, lo que se expone en el desarrollo de este trabajo, en atención a la diversidad de argumentos que se determinan en su contexto, puesto que se ha dado, que cuando un servidor público obtiene un fallo favorable respecto de la responsabilidad administrativa que se le hubiere fincado, es muy poco probable el cumplimiento inmediato de esa sentencia.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

A).- PANORAMA GENERAL

Conforme al sistema jurídico mexicano, existe la obligación de que la Administración Pública respete y observe los límites legales en su actuación, en su calidad de gobierno, por lo que al no observarse este principio fundamental surge la necesidad de crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Estos organismos, que fungen como un medio de control de las decisiones administrativas, quienes en no contadas ocasiones sobrepasan las atribuciones de su investidura y generan acciones alejadas de todo control jurídico para satisfacer intereses particulares, que en la mayoría de las veces se tornan en proceder tendenciosos y caprichosos en contra de los derechos de los gobernados.

Establecer un control jurídico a las actividades administrativas del Estado, ha dado lugar a la creación de una figura que se le denomina Procedimiento Contencioso Administrativo.

Esta figura de control jurisdiccional se ha insertado en el marco legal de nuestro sistema jurídico, cuyo objeto es mantener una uniformidad en la legalidad de los actos realizados por la Administración Pública.

Es en Francia donde se dan los primeros intentos para crear un órgano de control jurisdiccional administrativo, siendo el antecedente legislativo importante la Constitución de 1799, la que consolida los principios, elementos y sistemas empleados en sus predecesoras de 1791 y 1795, las cuales permitían examinar la legalidad de los actos administrativos. También otorgó a la propia autoridad administrativa competencia para examinar la legalidad de los actos en donde la Administración Pública era parte.

Así, al transcurso de los años evolucionó el sistema de lo Contencioso Administrativo en Francia, Instancia creada para que la Administración Pública tuviese un instrumento de autocontrol de la legalidad de los actos emitidos por los diferentes organismos que la componen.

El sistema jurídico en México, en la etapa colonial tuvo conocimiento de cuestiones administrativas en ese período. En tal sentido las Audiencias Reales de Indias, encargadas de escuchar y conocer de las apelaciones, los recursos y reclamos presentados por los afectados, respecto de actos o decretos dictados por el Virrey o por el gobernador, los actos o decretos podían ser revocados o

confirmados por las Audiencias Reales. Se permitía al virrey o gobernador inconformarse, los expedientes se enviaban al Real Consejo de Indias, órgano que resolvía en definitiva la controversia. En conclusión, el Real Consejo de Indias y las Audiencias Reales de Indias eran instituciones que cumplían las funciones de Tribunales de lo Contencioso Administrativo. (1)

En el período independiente, los primeros antecedentes y referencias de los tribunales administrativos, los encontramos en las Constituciones de 1814 y 1824, donde la división de poderes ocupaba un lugar importante; se suprimían los tribunales dependientes del Poder Ejecutivo; en materia administrativa los organismos de lo contencioso fueron integrados a lo contencioso de lo civil. (2)

En 1824 se crea el Consejo de Estado, que era una imitación del modelo francés, que entre sus facultades se pueden mencionar las de consulta, asesoría y dictamen, tal como las presentaba la institución francesa.(3)

- (1). BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano.", Cárdenas Eds., México, 1975, p 224.
- (2).- Ibidem, p. 224.
- (3).- RODRIGUEZ LOBATO, RAUL "Derecho Fiscal" Harla, 2a. ed., México, 1986, p. 265.

De las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, se crean los Tribunales de Hacienda como órganos dependientes del Poder Judicial de la República. Se retoma la competencia retenida para las controversias administrativas. En forma complementaria la Ley de 1837 reafirma la competencia judicial de los tribunales para conocer de cuestiones administrativas y fiscales.

Continuando con el período independiente, las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, expedidas por la Junta Nacional Legislativa; consideraron la existencia de Tribunales Especiales entre los que se encontraban los de minería, comercio y hacienda, estos últimos con las características de los Tribunales de lo Contencioso. La segunda sección de las Bases estableció un Consejo de Estado, el cual se instituye como fuente directa de los principios expuestos posteriormente en la Ley de Lares y su reglamento del 25 de mayo de 1853. (4)

Ahora bien, en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo o la Ley de Lares y su reglamento por primera vez se detallaba el proceso administrativo en su totalidad, en la referida ley se explicaba todo un procedimiento administrativo, el cual iniciaba con una reclamación ante el ministerio a la que pertenecía la materia controvertida o la resolución administrativa impugnada;

(4).- BRISEÑO SIERRA., HUMBERTO. op. cit. p. 221

la reclamación alcanzaba la naturaleza de demanda ante la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, mismo que mandaba notificar al Procurador General para que contestara la demanda. La controversia se tramitaba en un proceso administrativo y ante un organismo administrativo; el proceso concluía con una resolución, debidamente fundada y motivada. (5). Se ordenaba notificar la resolución a los Ministros así como al particular, quienes tenían la opción de manifestar su inconformidad en contra de la sentencia dictada, la cual era sometida a la decisión del Consejo de Ministros, cuya resolución no permitía recurso alguno. (6)

Sin embargo, con fecha 21 de noviembre de 1855 se abrogan todas las leyes incluyendo la de Lares y su reglamento, que regían la impartición de justicia. Pero en 1856 en un Estatuto Orgánico Provisional se restauran las leyes abrogadas.

El 21 de febrero de 1924, se establece la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, como consecuencia de la promulgación de la Ley para la Recaudación de Impuestos, que estaban comprendidos en la Ley de Ingresos Vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y las Empresas.

(5). Ibidem, p. 227.

(6) FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo.", Porrúa, 32a. ed., México, 1993, p. 450.

La Junta subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925. La Junta Revisora conocía de las reclamaciones que se formulaban contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, por la revisión y calificación de las manifestaciones o declaraciones de los causantes; las reclamaciones podían ser interpuestas por los causantes o por las oficinas receptoras. (7)

La Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, en su Capítulo V, daba opción para interponer un juicio de oposición en contra de las resoluciones de la Junta Revisora, que se promovía ante el Juzgado de Distrito y obligatoriamente debía agotarse antes de intentar el Juicio de Amparo.

Por tal motivo, en el año de 1929 la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica el curso de la Jurisprudencia, además de sentar un nuevo precedente al determinar que, el Juicio de Amparo sería improcedente, si antes no se agotaban los recursos ordinarios de defensa por la ejecución de actos de hacienda pública o por actos de administración.

(7) LUCERO ESPINOSA, MANUEL "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribuna Fiscal de la Federación" Edit. Porrúa. Mex. 1997 pp. 21 y 22.

De tal manera, que aún con los criterios jurisprudenciales y existiendo otros medios para que el particular manifestara su inconformidad en contra de las resoluciones administrativas, es hasta el 27 de agosto de 1936, cuando se emite la Ley de Justicia Fiscal y la consecuencia inmediata es la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a esta Institución actualmente se le conoce como Tribunal Fiscal de la Federación.

B).- NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El Tribunal Fiscal de la Federación, nace como un órgano con plena autonomía para dictar sus fallos y que puede reconocer la legalidad, o declarar la nulidad de los actos o procedimientos administrativos, en sus inicios funcionaba como un Tribunal de anulación, pero con la posibilidad de actuar como Tribunal de Plena Jurisdicción, esto en forma restringida a como se le conoce en el Derecho Francés, ya que en el Derecho Mexicano, el Tribunal Fiscal no puede ejecutar sus propias sentencias ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad demandada, por lo que el actor debe acudir a otra instancia para obtener su cumplimiento.

Con la creación del Tribunal Fiscal se suprime el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta. Por último se deroga la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación debido a que sus atribuciones y facultades fueron trasladadas a la Ley de Justicia Fiscal de 1936. (8)

Con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal y el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, resurgieron las controversias sobre la legalidad y constitucionalidad de los Tribunales especiales (como los de minería, comercio y hacienda) y los administrativos.

En la Constitución de 1917 se reprodujeron los principios de las Constituciones de 1857 y 1824, en lo referente a la división de poderes; también se toman las bases para el establecimiento de los tribunales para la impartición de justicia. En consecuencia, el artículo 104 de la Constitución de 1917, solo hacia referencia a que los juicios deberían tramitarse ante los tribunales del orden civil o criminal, olvidándose por completo de la materia administrativa,

(8). -LUCERO ESPINOSA., MANUEL. op. cit., p. 22

Al respecto, exponía Ignacio L. Vallarta, que la existencia de tribunales administrativos violaba el principio de la división de poderes que se establecía desde la Constitución de 1857. Al existir tribunales administrativos se reunían dos poderes en una sola persona; es decir, el Presidente de la República, reunía el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. (9)

Esta controversia se mantuvo hasta el 30 de diciembre de 1946, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación y la adición del segundo párrafo de la fracción primera del artículo 104 Constitucional, donde se da la denominación de Tribunales Administrativos, generándose el reconocimiento de los tribunales ya establecidos. El complemento de estas modificaciones se dieron el 25 de octubre de 1976, al reformarse el artículo 73 Constitucional, adicionándole la fracción XXIX-H y otorgarle facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que permitan instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Estas atribuciones son extensivas a las Legislaturas de las Entidades Federativas, al reformarse al artículo 116 fracción IV, de la Ley Suprema, en la que se dispuso que las Constituciones y Leyes Estatales podrán instituir Tribunales

(9).- Cfr. RODRIGUEZ LOBATO, RAUL. op. cit., p. 265.

de lo Contencioso Administrativo; asimismo, el artículo 122 Constitucional, contempla el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como órgano local.

Ahora bien, conforme a la facultad otorgada al Congreso de la Unión, ésta expidió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la que en su contexto, describe las características del citado órgano, que en los artículos que a esta parte de la tesis interesa disponen:

“Artículo 1º El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Artículo 2o.- El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales”.

Como se podrá advertir de los dispositivos transcritos, se determina que el Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo jurisdiccional autónomo; sin embargo, esta característica es precisamente la materia de estudio del presente trabajo, en virtud de que lo que se discute es que el mencionado Tribunal no cuenta con facultades para hacer cumplir sus decisiones, ya que las sentencias que emite, en las que se declara la nulidad del acto administrativo reclamado, la mismas no tienen un cumplimiento inmediato.

Destaca la circunstancia de que aún y cuando se hable de que el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional, esto no significa que forme parte del Poder Judicial de la Federación, sino por el contrario, su naturaleza es administrativa.

El argumento anterior tiene su razón de ser, en cuanto a que no se encuentra contemplado dentro de la estructura del Poder Judicial Federal, de acuerdo a la Ley Orgánica de esa Institución, y sí en cambio se encuentra en el engranaje del Poder Ejecutivo Federal, tan es así que la elección y designación de los magistrados integrantes del mencionado tribunal administrativo, corresponde al Titular de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley Orgánica marca y determina la estructuración del ente que se analiza, no menos cierto es que la norma que regula los procedimientos que se substancian ante éste, son los preceptos del Código Fiscal de la Federación, y la ley supletoria que en dicho código se menciona.

Asimismo, es necesario saber, que debemos comprender con el término contencioso administrativo, ya que en si esto es característico del procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En nuestra opinión, podemos entender por contencioso-administrativo, el litigio que se genera con motivo de la existencia de un acto administrativo que el gobernado considera lesiona su esfera jurídica, el cual se va a desarrollar en una serie de fases progresivas que forman parte del proceso, ésto es, son la serie de actos tendientes a demostrar la legalidad o ilegalidad del acto del cual se pide su nulidad y cuya solución a dicha controversia se encuentra a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación.

De ahí que la modalidad de entablar la defensa de los intereses de los particulares por las diversas arbitrariedades de autoridades administrativas, ha dado lugar al procedimiento contencioso-administrativo, el que permite la contienda jurídica entre gobernado y autoridad administrativa.

De los argumentos anteriores se colige que aún y cuando se diga que el tribunal en cita es un órgano jurisdiccional, lo cierto es que su naturaleza es eminentemente administrativa, ya que una de sus principales atribuciones, es la de conocer de la impugnación de actos administrativos, entendiéndose por éstos, como la manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa, a través de la cual puede afectar la esfera jurídica de los particulares, al limitar, restringir o desconocer sus derechos; sin embargo, cabe aclarar que también esos actos pueden ampliar o reconocer derechos a los gobernados, por lo que el acto de estas autoridades podrá causar una molestia atendiendo a sus efectos.

C) ESTRUCTURA.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha venido evolucionando en cuanto a funciones, estructura y competencia, desde sus orígenes como tribunal contencioso-administrativo, hasta la actualidad.

Desde la creación del Tribunal Fiscal en 1936, orgánicamente ha sido motivo de modificaciones, por lo que en 1947 al ser reformado el Código Fiscal de la Federación, dio lugar a que dicho Tribunal quedara integrado por 21 Magistrados, quienes sesionaban en pleno o en 7 salas; advirtiéndose en esta época (1947) que aumentaron 6 Magistrados y por consiguiente dos Salas más de las que originalmente se dieron en el año de 1936.

No pasa inadvertido que las actuaciones de los Magistrados siempre fuesen en forma colegiada, sino que también podían darse actuaciones unitarias, en las que tienen intervención tanto el Magistrado Presidente como el Magistrado Instructor, que en cada caso intervendrán de acuerdo a sus atribuciones.

A partir del primero de enero de 1962, el Tribunal se componía de 22 Magistrados; funcionaba en Pleno y en siete Salas. El Tribunal tenía un Presidente que duraba un año en su cargo y no integraba Sala, salvo para suplir a

los demás magistrados en sus faltas temporales que excedieran por mas de un mes. El Presidente del Tribunal en sus faltas accidentales o en las temporales que no excedieran los 15 días, era suplido sucesivamente por los Presidentes de las Salas en un orden numérico. En las faltas que excedían dicho término (15 días), el Tribunal elegía al magistrado que debía sustituirlo, cada Sala tenia un Presidente que duraba un año en su cargo, que al finalizar su período podía ser reelegido.

Los magistrados del Tribunal eran nombrados por el Presidente de la República a propuesta de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; la Cámara de Senadores debía ratificar dicho nombramiento; cada magistrado duraba en su cargo seis años.

La anterior estructura del Tribunal Fiscal de la Federación fue modificada con las reformas a su Ley Orgánica y al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978.

Con las reformas se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966 para dar paso a la Ley Orgánica de 1978, así el Tribunal dejó de constituir formal y físicamente una unidad, ya que con estas reformas se inició la regionalización del Tribunal Fiscal.

En las mismas reformas se da origen a la Sala Superior y las Salas existentes pasan a denominarse Salas Regionales, así mismo el número de Salas que integran el Tribunal Fiscal. es de la Primera a la Sexta Sala, denominándose Salas Regionales Metropolitanas, con jurisdicción en toda la República hasta el 31 de diciembre de 1978.

A partir de las reformas del 15 de diciembre de 1995, el Tribunal Fiscal de la Federación, quedó integrado en 11 regiones, que de conformidad con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación son:

“El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Noreste, con Jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV.- Del Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI.- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII.- De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

XI.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

Actualmente el Tribunal Fiscal de la Federación, cuenta con 11 Salas Regionales Metropolitanas en el Distrito Federal, toda vez que mediante Acuerdo ordenado por la Sala Superior, de fecha 5 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes y año, se estableció el inicio de labores a partir del 16 de marzo de 1998, de la 9a., 10. y 11a. Salas Regionales Metropolitanas en el Distrito Federal.

Por otro lado, la Sala Superior se integra por once magistrados, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal, dicha Sala actuará en Pleno o en dos Secciones; siendo competencia del Pleno designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, señalar la sede y el número de las Salas Regionales, resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales; fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación y ordenar su publicación; resolver por atracción los juicios con características especiales en los casos establecidos por el

artículo 239-A, fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación; resolver los recursos e incidentes que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio; resolver sobre las excitativas de justicia; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados, y dado el caso, designar de entre los secretarios a quien sustituirá a un magistrado de Sala Regional; dictar las medidas para investigar la responsabilidad de los magistrados y aplicar en su caso las sanciones administrativas; cambiar de adscripción a los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales; expedir el Reglamento del Tribunal y acuerdos necesarios, así como crear las unidades administrativas que estime necesarias para el buen funcionamiento del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; designar de entre los magistrados de la Sala Superior, a los magistrados visitantes; designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor, resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y que su resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos.

En relación a su función como órgano colegiado, el Tribunal Fiscal se compone de la siguiente manera: La Sala Superior se integra de once magistrados y puede sesionar con un mínimo de siete; las Salas Regionales y Metropolitanas se integran de tres magistrados cada una y será indispensable la presencia de todos para emitir sus fallos.

El nombramiento de los magistrados lo efectúa el Presidente de la República, se realiza cada seis años, debe ser aprobado por la Cámara de Senadores, se debe señalar si la designación es para la Sala Superior o para las Salas Regionales. Los magistrados supernumerarios suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales y de la Sala Superior.

Para el funcionamiento de cada Sala como unidad administrativa, tendrá el apoyo del personal técnico, administrativo y de servicios que se estimen necesarios para el mejor funcionamiento en lo particular y en lo general del Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo antes expuesto, se corrobora con lo dispuesto por los artículos 3º, 12, 16 y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en los que se establece la función orgánica y estructural de esta autoridad jurisdiccional administrativa.

CAPITULO II

DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A).- Consideraciones Preliminares

Es necesario que tomemos en cuenta la noción de "Estado", ya que la inclusión de este término en la presente investigación, obedece al hecho, de que el procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa de un servidor público, se desarrolla por la administración pública, que a su vez es una actividad del Estado.

Hablar del Estado es referirse a la cosa pública; sin embargo el concepto ha dado lugar a diversas corrientes, por lo que para Jellinek: "El estado es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o, en forma mas resumida la corporación territorial dotada de un poder de mando originario." (10)

(10).- JELLINEK, obra citada por Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado, 16a. Ed. Editorial Porrúa México 1995. P. 110

Del concepto anterior, básicamente se desprende que los elementos del estado son: territorio, poder y población, pero consideramos conveniente también retomar a la soberanía, de acuerdo a lo que señala el maestro Carlos Arellano García, en su tratado de Derecho Internacional Público.- Por tales circunstancias, el Estado es una sociedad humana, la que se encuentra en un territorio determinado, ordenada y estructurada por normas de conducta, de orden jurídico, de carácter soberano, con la finalidad de obtener la satisfacción del interés general.

De tal manera, la conservación del Estado supone el buen funcionamiento de todos los engranajes de su maquinaria, entre los que se encuentra el órgano administrativo, quien a través del conjunto de actividades, funciones y facultades que le son atribuidas por las diversas leyes, contribuye a los fines del Estado.

En tal sentido, Hermann Heller señala que la función estatal consiste en la activación de sus órganos.- Por su parte, Gabino Fraga considera que las funciones del estado son: "La forma de la actividad del Estado, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones".(11)

(11).- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo 32a. Ed. Edit. Porrúa, México 1993.
p. 26.

En este mismo orden de ideas el tratadista de Derecho Administrativo, señala que: "Funciones del estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones." (12)

Por tal motivo, una de las funciones que realiza el Estado es precisamente la función administrativa y que consiste en la actividad que normalmente realiza el poder ejecutivo, cuya finalidad principal es la satisfacción de las necesidades colectivas, así como la regulación de las relaciones entre los mismos órganos del poder ejecutivo, con otros entes de derecho público y con los particulares.

Atendiendo a los párrafos anteriores, se llega a colegir que la función administrativa realizada por órganos de esta naturaleza, indudablemente la llevan a cabo a través de los servidores públicos, cuyo vocablo se debe interpretar en un sentido amplio.

(12) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo I, 18a. Ed. Edit. Porrúa, México 1997, p. 39.

B).- Servidores Públicos.- Concepto.

Servidor Público. "Es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en favor del Estado" (13)

De acuerdo al contenido del artículo 108 constitucional, se establece a quienes se consideran servidores públicos, relacionando una serie de funcionarios, tanto del Poder Legislativo como del Judicial; asimismo, generaliza que es servidor público, cualquier persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal y en el Distrito Federal.

Cabe hacer notar que el numeral en comento, determina que las Entidades Federativas tienen la facultad de emitir sus respectivas leyes que regulen la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los diversos Estados, así como el órgano de ejecución para tal efecto.

(13) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.- "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Edit. Porrúa. México 1996. p. 79.

Es evidente que al hablar de servidor público, no podemos desvincular de él, otros términos como son función pública y servicio público; en tal caso, la jurisprudencia que emitió la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tesis 419, sostiene que servicio público, es la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva, bajo la aplicación de la norma y se caracteriza por ser regular, continua y uniforme; por otra parte, la función pública, consiste en la acción y ejercicio de una facultad otorgada por la ley, desprendiéndose que esa actividad pertenece al Estado.

Por lo tanto, servidor público, es toda persona que realiza una función en representación del Estado, al tener asignado un empleo, cargo o comisión, el cual tiene como objeto cumplir con los requerimientos del interés general.

De lo que se entiende que el servidor público tiene tal carácter, sin importar la calidad que tenga como trabajador, sea de base, eventual o de confianza, sino que la función que realiza es en base a los lineamientos marcados por el artículo 108 de la Carta Magna.

En este caso, hacemos el apuntamiento del Doctor Carlos Morales Paulín, quien señala que; "... el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado." (14)

De la transcripción que antecede, consideramos que el tratadista tiene razón, ya que así se ha hecho notar en párrafos anteriores, pero cabe destacar que el autor en cita, toma en cuenta en su concepto la cuestión relativa al salario, entendiéndose a éste, como la contraprestación que recibe el servidor público a cambio de su trabajo.

Bajo la consideración anterior, podemos decir que no pasa inadvertido el hecho que el servidor público sea considerado como trabajador al servicio del Estado, tanto para la Constitución, como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; de ahí que si el Estado es un fenómeno político producto de una realidad jurídica que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal, ya que no surge de manera natural, sino como resultado del raciocinio

(14).- MORALES PAULIN, CARLOS.- Derecho Burocrático, Edit. Porrúa, Primera Edición, México, 1995, p. 86.

humano, quien le otorga un estatuto jurídico, siendo entonces el Estado una ficción jurídica, este actúa por conducto de sus agentes, funcionarios o empleados públicos.

Al respecto, es de tomarse en cuenta la opinión del autor de la pirámide jurídica, quien expone que el Estado es la personificación del orden jurídico, ya que la norma pública es la que lo constituye y lo organiza. (15)

Consecuentemente y bajo esta óptica, podemos entender que al hablar de servidor público, no sólo es bajo la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también la observancia de la Ley Burocrática, la que en sus artículos 1°, 3° y 4°, disponen:

“Artículo 1°.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil

(15).- KELSEN, HANS.- Teoría General del Derecho y del Estado, Edit. U.N.A.M. México 1985. p. 215.

“Maximino Avila Camacho” y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Artículo 3º. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Artículo 4.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.”

De los argumentos dados con antelación, sin lugar a dudas se puede apreciar que hablar de servidor público, es referirnos al trabajador al servicio del Estado, de donde se desprende, atendiendo al tema en estudio, que éste como empleado público con el que mantiene la relación, es con el titular de la dependencia respectiva, quien tiene la facultad, ya sea de forma individual o colegiada, de representación del órgano del Estado.

De lo que se desprende, que el titular o el funcionario designado para tal efecto será el que aplique al trabajador al servicio del Estado, la ley correspondiente, respecto de las funciones o actividades que le son encomendadas en cuanto a su relación y obligación como servidor público.

C). AUTORIDAD.- Concepto

Autoridad.- "Es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un organismo público".(16)

De manera amplia, se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, están en posibilidad de tomar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas dichas decisiones.

Al abordar este tema, da lugar a realizar algunas reflexiones, entre éstas, destacan que el servidor público, lleva a cabo una serie de atribuciones que le dan el carácter de autoridad.

En este aspecto, encontramos que el Diccionario Jurídico Omeba, concibe que la autoridad: "es la potestad que inviste una persona o

(16) MARTINEZ MORALES, RAFAEL.- Derecho Administrativo. Edit. Harla, México, p. 203

corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponerse a los demás por su calidad o influencia; asimismo, es la facultad y el derecho de conducir y hacerse dentro de ciertos límites preestablecidos. La autoridad necesita del poder, pero a veces se basa a sí mismo.- En cambio el ejercicio del poder sin autoridad es violencia, dictadura o tiranía" (17)

El tratadista de derecho administrativo, Don Gabino Fraga, opina que: "Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad." (18)

En el lenguaje jurídico, hay individuos que entienden por autoridad a quien se encuentra investido de facultades o funciones y que goza o se le atribuye fuerza, ascendencia u obligatoriedad; esto es, que la idea central consiste en la investidura o potestad.

(17).- Enciclopedia Jurídica Ormeba, Tomo I, Edit. Driskill S.A. Buenos Aires, 1979.
p. 979

(18).- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo, Vigésima Edición, Edit. Porrúa, México 1980, p. 190.

Es así, como se ha entendido que la autoridad, es una potestad legalmente conferida para ejercer una función pública, en cuyo efecto opera la obediencia y que de no actuar y acatar la orden da lugar a la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario, teniendo el carácter de autoridad, ya sea la persona o el órgano, que ejercen la potestad.

Conforme al artículo 11 de la Ley de Amparo, se entiende por autoridad al que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Destaca también que Hans Kelsen señaló que un individuo investido de potestad, aún con dicho imperio, solo puede hacer lo que la ley le permite.

En consecuencia, se debe tomar en cuenta que son características de la autoridad, la decisión unilateral, lo imperativo de estas, al volverse obligatorias y el aspecto coercible, esto es, que sus decisiones deben ser cumplidas, ya que de lo contrario, se cumplirán con apoyo de la fuerza pública.

De lo expuesto con antelación podemos decir que se identifica a la autoridad, con la fuerza o poder del orden jurídico, esto es, el monopolio legítimo del poder; es decir, que el marco jurídico reconoce y establece la necesidad de la autoridad como medio de regular toda forma de comportamiento de la sociedad, ya sea para permitir, prohibir o imponer condiciones a la actividad de los gobernados y la de los propios gobernantes.

D).- Procedimiento Administrativo de Responsabilidad.

La responsabilidad de los servidores públicos se puede abordar desde el punto de vista penal, civil y administrativo, y para algunos tratadistas, como es el caso del maestro Felipe Tena Ramirez, que en su tratado de Derecho Constitucional Mexicano, trata la responsabilidad política, a través del procedimiento del juicio político marcado por la Carta Magna.

En lo que interesa a la presente tesis, es lo relativo a la responsabilidad administrativa, entendiéndose con este término, la necesidad y capacidad de responder de ciertos actos en abstracto o en concreto, imputables a

determinado sujeto, siendo en uno y otro caso la imputación que se hace al individuo de la conducta desarrollada. (19)

Es así, como se puede entender que la responsabilidad administrativa, surge como consecuencia de los actos u omisiones de las autoridades administrativas o en su caso de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, por violar, quebrantar o desconocer las normas a que deben sujetarse, lesionando con su proceder intereses públicos o de los particulares, razón por la que se genera la intervención de la llamada potestad o poder disciplinario, encontrándose el fundamento de esta potestad en el Título IV de la Carta Magna, en el que se establecieron las bases de responsabilidad administrativa cuando se incurre en actos u omisiones cometidos por servidores públicos y que dicha conducta afecte los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que orientan a la administración pública y garantizan el buen desenvolvimiento del servicio público.

De tal manera que en los artículos 109 fracción II, 113 y 114 de la norma fundamental del País, en relación con el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen:

(19) Cfr. EL CODIGO DE ETICA DEL SERVIDOR PÚBLICO N°.4, Año II, Editado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México. Septiembre 1992 p. 3

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

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

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.

Artículo 114.- El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111. La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

La aplicación de sanciones por los actos u omisiones que afecten, entre otros la legalidad, honradez e imparcialidad que deben observar en el desempeño de sus funciones como servidores públicos, así como los procedimientos y prescripción; en tanto el último precepto indicado, se refiere a las obligaciones de los servidores públicos en cuanto al empleo, cargo o comisión desempeñado, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento, así como a las sanciones que en cada caso correspondan, sin perjuicio de sus derechos de naturaleza laboral.

Es menester conocer el concepto del vocablo "responsabilidad", ya que esta es la circunstancia esencial del procedimiento administrativo cuando se incumple con los preceptos legales antes citados.

Al efecto, responsabilidad proviene de "respondere", que significa interalia, prometer, merecer, pagar; la palabra respondere se relaciona estrechamente con "spondere", cuyo significado es por lo que uno se obliga.

El significado que se recoge en la dogmática jurídica, es aquel en que un individuo es responsable, cuando de acuerdo al orden jurídico es susceptible de ser sancionado (según H. Kelsen); en este sentido la responsabilidad

supone un deber (del cual debe responder el individuo); por lo que el deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo a la norma jurídica se debe hacer u omitir, siendo el sujeto el obligado.

Es conveniente recalcar que el fundamento del procedimiento administrativo, así como el de las sanciones que se impongan tienen su origen en el primer párrafo del artículo 109 Constitucional.

En consecuencia, cuando un servidor público deja de observar o cumplir con las obligaciones previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera el procedimiento administrativo para la determinación de la responsabilidad conforme al artículo 64 de la mencionada ley, teniendo como fases preparatorias a la instrucción; la recepción, admisión y tramitación de las quejas, denuncias o reclamaciones que se puedan presentar ante los órganos competentes para conocer de ellas o los titulares de los órganos facultados para tal efecto, como son: las Contralorías Internas de las dependencias del Ejecutivo Federal o de organismos descentralizados federales, o locales como es el caso de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Cabe aclarar que las fases antes señaladas, su regulación no es explícita en la ley de la materia, siendo consideradas de manera implícita.

1.- RECEPCION

En cuanto a la recepción de las quejas, reclamaciones o denuncias, éstas deberán presentarse para que tramiten dicho procedimiento, ante las oficinas receptoras que determinen las autoridades. Al respecto debe tomarse en cuenta el contenido del artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dispone:

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

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

Del citado precepto se desprende que: Cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o infracciones a la Ley, puede presentar quejas y denuncias ante la oficina correspondiente, o bien cualquier servidor público que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o de faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Cuando una persona se presente en la Unidad Específica denominada "Oficina de Quejas y Denuncias" el personal encargado de atender al público, le proporcionará el formato de "Presentación de Quejas y Denuncias", dichas promociones contendrán: el nombre, domicilio y unidad de adscripción del quejoso, haciendo una breve relatoria de los hechos que pudiesen implicar responsabilidad; y de ser posible aportará los elementos de prueba necesarios.

Las quejas o denuncias en contra de los Titulares de la Contraloría Interna, se deberán presentar ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; las que se presenten en contra de servidores públicos de las entidades de la Administración Pública Federal, se podrán entregar en sus Contralorías Internas o bien, ante las de la Dependencia Coordinadora de Sector, y las que se presenten en contra de los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría, ante la Contraloría Interna de la propia Dependencia.

2. ADMISION

En esta fase, se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, y se deben diferenciar aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de las Contralorías Internas, en este caso se informará al interesado ante que autoridades debe acudir para presentar su promoción, o bien, en caso de que sea competencia de la Contraloría Interna, se admitirá la queja o denuncia para que pueda iniciar el trámite que le corresponda, al efecto, deberá recaer un auto de radicación o bien un acuerdo de incompetencia, según sea el caso.

Una de las Garantías que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es que las promociones presentadas por los quejosos sean atendidas y resueltas con eficacia, con la prohibición expresa a las autoridades de que no inhiban a los quejosos o denunciantes; al respecto, la Ley dice:

“Artículo 50.- La Secretaría, el Superior Jerárquico y todos los Servidores Públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las Quejas y Denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten”.

A efecto de impedir que se formulen quejas infundadas o temerarias, se adopta el criterio de no admitir denuncias que carezcan de los datos y elementos indispensables que requiere el formato.

3.- TRAMITACION.

Las quejas y denuncias recibidas en las Dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el Procedimiento de Investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos, cuando las quejas o denuncias sean en contra de servidores públicos de las entidades Coordinadas, el Contralor Interno de la Dependencia turnará copia al Organismo de Control Interno de éstas, para que proceda a desarrollar el procedimiento de investigación.

No se dará trámite a las promociones infundadas, así como a las anónimas, excepto que la promoción resulte interesante en virtud de la riqueza del material probatorio acompañado, originando a juicio de la Contraloría Interna, una investigación oficiosa, también se rechazará cuando la promoción sea notoriamente infundada, trivial o improcedente, archivándose de plano.

Para continuar con la tramitación de las quejas o denuncias, se integrarán los expedientes, los cuales se turnarán inmediatamente al titular de la Contraloría Interna, para iniciar el procedimiento correspondiente, acorde a la naturaleza de los hechos narrados. Siendo en contra de servidores públicos de las entidades coordinadas, el Contralor Interno turnará copia al Organo de Control Interno de éstas, a fin de que desarrolle el procedimiento de investigación precedente.

Siendo quejas o denuncias en contra de Contralores Internos de Dependencias o Entidades de la Administración Pública, se enviarán a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que conozca de ellas. El artículo 58 de la Ley de la Materia señala:

“Artículo 58.- La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los Contralores Internos de las Dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa”.

El procedimiento básico para la determinación de la responsabilidad administrativa se encuentra establecido en la ley en cita, específicamente en su artículo 64, y que será común a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y Contralorías Internas para investigar, determinar responsabilidades y sancionar si corresponde a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Conforme a la fracción I del artículo precitado que establece:

“...I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la Dependencia que para tal efecto se designe.

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

Se entiende que en el citatorio girado al o a los servidores públicos denunciados, se contendrán en forma clara y precisa las imputaciones que se les atribuyan, así como la fecha y lugar exacto de la celebración de la audiencia, la aportación de toda prueba que demuestre y robustezca su dicho y la presentación en la audiencia de un defensor que él mismo designe, si así lo desea.

Se señala también que la dependencia a la cual se encuentre adscrito el denunciado, podrá designar un representante que comparezca a la audiencia y participe en ella.

Es muy importante el plazo establecido en la ley en cuanto a que entre la fecha de la citación y la de audiencia no será menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, ya que en caso contrario el denunciado podría no comparecer a la audiencia señalada alegando el incumplimiento de la autoridad a esta fracción del precepto legal que nos ocupa.

Ahora bien, cumplidos los requisitos de ley y llegada la fecha de la audiencia, una vez reunidas las partes, se dará inicio a la misma, asentándose en el acta administrativa correspondiente, conforme a lo establecido por el artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice: "Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes faltan a la verdad".

En dicha acta administrativa se asentará en primer término el lugar, la hora y fecha en que se efectúa, la autoridad que la celebra, nombres y carácter de los comparecientes, así como el fundamento legal para su celebración. Acto seguido la autoridad actuante de nueva cuenta y con claridad hará del conocimiento de los comparecientes los hechos que se investigan, mismos que se constituyen en imputaciones a los denunciados, para que se rindan las declaraciones respectivas.

La autoridad que conozca y tramite el procedimiento tomará las declaraciones de los comparecientes, exhortando a cada uno de los declarantes para que se conduzcan con verdad en la diligencia, apercibiéndoles de las penas a que se hacen acreedores quienes declaran con falsedad ante una autoridad distinta a la judicial.

Una vez que el declarante haya concluido su reseña de los acontecimientos, podrá hacer uso de la palabra la defensa, exclusivamente sobre la materia de la investigación. Asimismo, al momento de declarar deberá aportar sus pruebas, a las cuales al momento recaerá Acuerdo de admisión sobre las que se relacionen con la investigación y sean conforme a derecho, abriéndose así el período probatorio, procediéndose al desahogo de las pruebas admitidas.

Una vez concluida la recepción de las probanzas y verificadas las declaraciones, la autoridad actuante podrá hacer las preguntas que estime convenientes para el esclarecimiento de los hechos; y de considerarlo pertinente, permitirá el diálogo entre las partes, a fin de contar con mayores elementos para determinar o desvirtuar la existencia de responsabilidad administrativa. Si existen pruebas cuya presentación al momento de la audiencia resultare imposible y de considerarlas trascendentes para el desahogo del procedimiento administrativo, se señalará nueva fecha para la continuación de la diligencia.

Concluida la audiencia, la autoridad actuante procederá a su cierre, permitiendo a las partes la lectura del acta levantada, a efecto de que previa ratificación de su dicho, la firmen al margen y al calce de sus páginas integrantes para constancia.

Es de vital importancia señalar que a efecto de que el o los servidores públicos denunciados comparezcan a la Audiencia de Ley, la autoridad, a fin de asegurar la comparecencia, cuenta con medios de apremio establecidos en el artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que son:

“...I.- Sanción económica de hasta 20 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; y

II.- Auxilio de la Fuerza Pública...”

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Asimismo, como ya se señaló anteriormente, se cuenta con el fundamento legal para que la celebración de la audiencia se desarrolle con la debida conducta por parte de los comparecientes.

De no existir pruebas pendientes por desahogar, la autoridad procederá a emitir el acuerdo correspondiente, dando por terminada la etapa del procedimiento.

Continuando con lo establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades en su fracción II señala:

“...II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los 30 días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la

resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;...”

De la transcripción de este párrafo, se desprende que la notificación de la resolución que se haga al interesado será en forma personal; además, de establecer los plazos con que cuenta la autoridad para emitir la resolución que corresponda y hacerla del conocimiento del servidor público

A continuación la fracción III, del artículo de referencia dice:

“III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias;...”

Se establece la facultad de la autoridad para continuar la investigación si la audiencia de ley no se concluye o surja de la misma una infracción administrativa distinta de aquella por la cual se inició el procedimiento administrativo, pudiéndose celebrar las diligencias que se consideren necesarias para el esclarecimiento de la presunta responsabilidad.

Finalmente la fracción IV, del multicitado artículo establece:

“IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

En este sentido, la autoridad tiene la facultad para suspender temporalmente a los servidores públicos presuntos responsables por considerar que de continuar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, pueden dificultar o entorpecer las investigaciones, o incluso continuar con la conducta denunciada; esta suspensión puede darse en cualquier momento del procedimiento.

Es de vital importancia señalar que dicha suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad imputada a los servidores públicos, por lo que su aplicación no debe entenderse como sanción, sino como una medida que facilite la investigación, por lo cual en el acuerdo que se emita, determinando la suspensión temporal, la autoridad establecerá expresamente la salvedad de que la suspensión se aplica como medida precautoria y no como sanción.

Esta medida precautoria de suspender los efectos del acto origen del empleo, se entiende que operará en sueldo y funciones. El acuerdo deberá notificarse personalmente al suspendido, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su emisión, girándose copia al superior jerárquico a efecto de que inicie el cumplimiento a la medida.

La suspensión cesará por resolución emitida por la Secretaría, en el momento en que así lo determine, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

Ahora bien, si de la investigación resulta que los servidores públicos suspendidos temporalmente no son responsables de las imputaciones que se

les atribuyen, se les restituirá en el goce de sus derechos, cubriéndoseles las percepciones que dejaron de recibir durante el tiempo que duró la suspensión.

Asimismo, esta fracción en su último párrafo establece los casos en que se requerirá de autorizaciones especiales, ya sea del Presidente de la República o de la Cámara de Senadores para emitir la suspensión precautoria.

Es pertinente hacer notar que la tramitación del procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad de servidores públicos de confianza, contemplados en el apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este será substanciado en los mismos términos que previene el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otro lado, si la incoación del procedimiento de determinación de responsabilidades fuese en contra de servidores públicos de base, considerados en el apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política, este se tramitará con las modalidades siguientes:

Se iniciará con la citación a la audiencia a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que debe reunir los requisitos ya mencionados en la presente tesis, reservándose en todo momento los derechos laborales y sindicales que al servidor público le correspondan.

El servidor público de base sujeto a procedimiento, durante la Audiencia de Ley podrá ofrecer las pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, para desvirtuar con ello la materia base de la acusación, esto lo hará por derecho propio o por medio de un defensor, el cual podrá ser, si así lo decide el incoado, un representante del Sindicato correspondiente.

A la audiencia, el servidor público inculcado podrá hacerse acompañar por uno o varios representantes del sindicato respectivo, pero en todo caso, para efectos del desahogo de la diligencia tendrá que designar un representante común.

Si una vez substanciado el procedimiento administrativo se comprueba la responsabilidad del servidor público de base, la resolución que recaiga sobre el fondo del asunto, será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que

corresponda, para que demande el cese del servidor público responsable ante los Tribunales Laborales competentes.

Si al concluir el referido procedimiento administrativo, se deduce que también procede la aplicación de una sanción económica, esta se impondrá en términos de los artículos 64 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que establecen que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos, sujetándose en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Lo anterior implica, que la imposición de las sanciones económicas a servidores públicos de base, es independiente de las demandas de cese o destitución que se realice ante los Tribunales de Trabajo.

A fin de entender con mayor claridad lo citado, debemos señalar que el sistema de responsabilidades en el servicio público tiene origen Constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores,

pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa y la determinación de la responsabilidad es de esta naturaleza y no cae en el campo de lo laboral.

La aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, lejos de oponerse al estatuto laboral de los servidores públicos, resulta complementaria, según se desprende de lo observado en el último párrafo del primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que expresa que independientemente de las disposiciones que establece la Ley, quedarán preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

Por tanto, se concluye que en la aplicación del sistema de responsabilidades, se preservan los derechos laborales; esto se entiende mejor si se toma en cuenta que la legislación del trabajo burocrático ha adoptado, como principio general que rige el estatuto jurídico que los trabajadores al servicio del estado deban ser protegidos por dicho Código, de manera que los empleados de confianza, que están fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general y, consiguientemente, los preceptos que determinan cuales son los empleados de confianza son limitativos; de esta manera, cuando se instrumenta un procedimiento administrativo en contra de servidores públicos de confianza, lejos de lesionar sus

derechos laborales, se les concede una instancia, con su respectiva garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses.

En cuanto a los servidores públicos de base, la instrumentación del procedimiento administrativo en todo momento salvaguarda sus derechos laborales, pues la resolución que en estos casos recae al final del procedimiento, no menoscaba el ejercicio de los derechos laborales de dichos servidores públicos, ya que no los priva de éstos, sino que constituyen el inicio para demandar ante los Tribunales del Trabajo que correspondan, el cese o destitución del servidor público responsable, apegándose a las leyes de la materia.

Si bien se puede sostener que tanto la legislación laboral burocrática como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contemplan conductas materialmente iguales, puede precisarse en relación con ellas, que existen grandes e importantes diferencias en cuanto a las consecuencias jurídicas que una y otra contemplan.

Así tenemos que el cese o la destitución resuelta por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por las Juntas Federales de Conciliación,

si no fue prevenida por el procedimiento administrativo, dicha resolución tiene el carácter materialmente de rescisión de una relación contractual, es decir, de la relación laboral entre el estado y el servidor público, sin que sea inscrita en el registro de servidores públicos sancionados e inhabilitados, en cambio, el cese o destitución que sea dictado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o por las Contralorías Internas de las dependencias en contra de servidores públicos de confianza, o por los Tribunales en contra de servidores públicos de base, cuando su excitación se debió a la previa substanciación del procedimiento administrativo, constituyéndose en una auténtica imposición de sanciones, por lo que si serán inscritas en el registro de servidores públicos sancionados e inhabilitados.

De acuerdo a lo anterior, es necesario distinguir la destitución como un acto por el cual se rescinde un contrato de naturaleza laboral, con la destitución como sanción, ya que inclusive la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla en su artículo 46 Bis, los requisitos que se deben tomar en cuenta para dar por terminados los efectos del nombramiento del trabajador, sin que haya responsabilidad para el Estado.

E).- Sanciones aplicables a los servidores públicos.

Una vez que se ha emitido el acuerdo por el que se da por terminada la etapa del procedimiento e integrado debidamente el expediente; se procederá al análisis del mismo, a efecto de determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa del servidor público denunciado.

Esto es, con la valoración de los elementos que se deriven de la investigación, como lo son la ubicación del denunciado en circunstancias de modo, tiempo y lugar del hecho imputado, las declaraciones de las partes y las pruebas que se presentaron.

Realizada esta valoración y configurados los elementos se habrá llegado a la determinación de la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa, en virtud de que si el o los presuntos responsables, se ubican claramente en modo, tiempo y lugar de los acontecimientos, que se desprenda de las declaraciones o se confiesa la responsabilidad y las pruebas desahogadas robustecen la denuncia, estamos frente a una responsabilidad administrativa; ya que contrariamente en el supuesto de que no existieran los elementos suficientes como

sería el caso de que se ubicara al servidor público en tiempo y lugar de los acontecimientos pero no las pruebas suficientes que acreditaran la responsabilidad, ésta no se configuraría.

Asimismo, de no existir mayores elementos que el dicho, tanto del denunciante como del denunciado, dará lugar a diferentes tipos de determinación de inexistencia de responsabilidad, tales como:

Acuerdo de improcedencia. Es aquel documento que se elabora y en el que se contiene el acuerdo de la autoridad determinando que no existe elemento alguno constituyente de responsabilidad administrativa, por lo cual no procede el fincamiento de dicha responsabilidad, así como en el caso de que exista dicho contradicho, subsistiendo así la duda, por lo que en base al principio jurídico "In dubio pro reo", no se configurará la responsabilidad.

Resolución absolutoria. Es el documento en el cual consta la determinación de la autoridad en cuanto a que, en virtud de no existir los elementos suficientes que configuran responsabilidad administrativa por parte del denunciado, se le absuelve, o sea, se le libera de las imputaciones atribuidas.

Por otra parte, si se constituyen los elementos suficientes configurativos de responsabilidad administrativa, la autoridad procederá a resolver, aplicando al infractor la sanción que proceda, por la violación a las obligaciones

previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

“Art. 47. Todo servidor Público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas....”

A efecto de emitir la resolución condenatoria aludida, la autoridad sancionadora deberá considerar los elementos señalados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece:

“Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor,

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

V.- La antigüedad en el servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones"

De lo anterior, se suscita la interpretación y fijación del criterio por parte de la autoridad actuante, para determinar la sanción disciplinaria que resulte aplicable al servidor público.

Una vez considerados todos estos elementos la autoridad elaborará la resolución en la que determinará la sanción aplicable, de las que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53, y que consisten en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar cargos públicos.

La excepción a lo anteriormente señalado, es la abstención para sancionar aún y cuando se configure la responsabilidad administrativa, lo cual se encuentra contemplado en el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice: "...La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención,

siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal”.

En este caso, la resolución declarará la abstención para sancionar por única vez, explicando claramente en apego al precepto antes citado los motivos y fundamentos para esta determinación.

F) Recurso de Revocación.

Una vez que se ha dictado la resolución en la que se determine una sanción al servidor público, este tiene a su alcance medios de impugnación que puede hacer valer, ya que así lo dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 71, que establece que las resoluciones que dicta el Superior Jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas optativamente por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

RECURSO DE REVOCACION.- Es el medio de impugnación que concede la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los sancionados, el cual conocerá y resolverá la autoridad que emitió la resolución que se recurre.

El plazo de interposición que dispone el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, si bien en la referida ley no se expresa si el cómputo de los días será hábiles o naturales, estos deben entenderse hábiles.

La presentación debe hacerse por escrito ante la autoridad que emitió la resolución que se impugna. Si el recurrente tiene su domicilio en población distinta del lugar en que reside la autoridad citada, puede enviar su escrito dentro del mismo plazo, por correo certificado con acuse de recibo. En estos casos se tiene como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue en la oficina de correos.

Si bien el propósito del legislador al establecer el procedimiento de tramitación del presente Recurso de Revocación, se reflejó en el afán de que se tramitaran expedientes, sin sujeción a formalidades especiales, a fin de que su interposición sea accesible a los servidores públicos sancionados y su resolución sea rápida por las autoridades, es necesario que el escrito del recurso contenga como requisitos mínimos los siguientes:

1).- Nombre y domicilio del recurrente y en el caso de que lo promueva un representante, los mismos datos del representante, así como los documentos que justifiquen la legitimidad de su personalidad. La autoridad no deberá rechazar el recurso de plano, por no ir acompañado de los documentos justificativos de la personalidad, sino que esta deberá prevenir al recurrente que los presente y solo en caso de contumacia deberá desechar el recurso.

2.- Señalar el nombre de la autoridad emisora del acto impugnado.

3.- La resolución impugnada o el procedimiento que culminó con dicha resolución.

4.- Identificación del documento u oficio en que se contenga la resolución impugnada y su fecha de notificación.

5.- Los agravios que cause la resolución impugnada. Por agravios se entiende la lesión de un derecho cometida en una resolución por no haberse observado lo dispuesto por la ley, por no aplicarse la norma que rige el caso o por aplicación inexacta de los preceptos legales, por lo que el recurrente debe precisar la parte de la resolución que lo causa, el precepto legal, la ley o reglamento violado y explicar los razonamientos de porque considera le fueron violados.

Si el recurrente no acompaña copia de la resolución combatida, la autoridad encargada de resolver el recurso debe prevenirla para que lo haga, apercibido que de no cumplir con la prevención el recurso será desechado. Pero si el recurrente no puede exhibir dicha copia, la autoridad encargada para resolver el recurso determinará lo conducente para obtenerla directamente.

6). - Deben ofrecerse las pruebas que el recurrente considere pertinentes rendir; sin embargo, dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 71 fracción II, que la

autoridad podrá desechar de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

7.- Solicitar la suspensión de la ejecución recurrida al momento de la interposición del recurso.

La suspensión para su otorgamiento se sujetará a las siguientes modalidades:

1).- Que se admita el recurso

2).- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca al recurrente daños y perjuicios de imposible reparación.

3).- Tratándose de sanciones económicas, la suspensión de la ejecución, procederá, si el pago se garantiza de conformidad con los artículos 141 y 144 del Código Fiscal de la Federación

4).- Que tratándose de las demás sanciones, como suspensión o destitución, siempre y cuando, no traiga como consecuencia la consumación o continuación de la responsabilidad decretada.

Concluído el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes, debiéndola notificar al servidor público en un plazo no mayor de 72 horas.

Finalmente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es el otro medio de defensa previsto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que conforme a lo dispuesto por el numeral 73, este o el recurso de revocación son optativos, aunque en el presente trabajo se analizará posteriormente.

CAPITULO III

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

A).- Aspectos Generales

La Administración Pública ejerce un control sobre sus propios actos, a través de diversos recursos administrativos, los que resultan en unos casos insuficientes y en otros ineficaces, como sucede con la queja administrativa ante las Contralorías Internas de las mismas dependencias, para la debida y adecuada protección de los derechos de los particulares, ya que con la actuación de estas autoridades se ha puesto de relieve que no existe la imparcialidad en sus actos, o la de sus inferiores para declarar la ilegalidad de los mismos.

De ahí se origina que los gobernados tengan la imperiosa necesidad de acudir a otras instituciones cuya facultad revisora, de lugar a determinar la ilegalidad de los actos o resoluciones de la administración estatal.

En ese entorno el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano colegiado de analizar la legalidad de las actuaciones así como de las resoluciones de los órganos centrales y excepcionalmente de las autoridades paraestatales que conforman la Administración Pública Federal.

Esta actividad jurisdiccional que realiza el mencionado tribunal tiene como objeto precisamente conocer, tramitar y resolver el Procedimiento Contencioso Administrativo, en el cual previa substanciación del juicio, estudiará la legalidad o ilegalidad del acto impugnado y, en su caso, de demostrarse una u otra por las partes en contienda, hará la declaración en sentencia de la validez o nulidad de la resolución controvertida.

En este sentido es de tomarse en cuenta que las normas en que se apoya el procedimiento contencioso, y que regulan el procedimiento, son el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; en lo referente a la competencia es también aplicable el primer Código citado, así como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, finalmente, también se observan las leyes que contienen la regulación de la cuestión que en esencia en el presente caso se trata principalmente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que inclusive otorga facultad al

Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los asuntos derivados de su aplicación.

Es así, que lo antes afirmado tiene su fundamento en el artículo 197 del Código Fiscal, en el que se impone que los juicios que se promuevan y tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se regirán por las disposiciones relativas al Título Sexto y que a falta de disposición expresa se puede aplicar supletoriamente el Código Procedimental Civil en materia Federal, siempre que se trate de instituciones previstas en dicho Código para que pueda operar la supletoriedad.

Es de estimarse que el procedimiento que se ventila ante el Tribunal en comento, es de naturaleza administrativa, en razón a lo afirmado por los maestros Jesús Quintanilla y Jorge Rojas, en el sentido de que los actos que se controvierten ante la autoridad jurisdiccional emanan de órganos de la administración pública de quienes se revisa la legalidad de sus actos. (20).

(20) Cfr. QUINTANILLA V., JESUS y ROJAS Y, JORGE. Derecho Tributario Mexicano. Ed. Trillas. México 1991. p. 262

Es así como el Procedimiento Contencioso Administrativo se supedita al código de la materia ya mencionado y que a continuación se expondrá brevemente.

B).- Desarrollo del Proceso.

Cabe destacar previamente que el juicio de nulidad, es el medio legal de defensa que tienen a su alcance tanto los gobernados, como las autoridades administrativas respecto de los actos impugnables, conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y cuyo objeto es que se extinga el efecto jurídico del acto generador de la controversia.

Es importante precisar que el actor en su escrito por el que promueve juicio de nulidad, deberá cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 208 del Código de la materia, como son:

- 1- El nombre del actor o demandante, domicilio fiscal, en su caso clave de Registro Federal de Contribuyentes, domicilio para oír y recibir notificaciones y personas autorizadas para tal efecto.

- 2- La fecha de la resolución que se combate y la de notificación.
- 3- La autoridad o autoridades demandadas.
- 4- Los hechos que dieron motivo a la demanda
- 5.- Las pruebas que se ofrezcan.
- 6.- Los conceptos de impugnación
- 7.- Nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere.
- 8.- Lugar, fecha y firma del promovente

Por su parte, el demandado al contestar la reclamación, deberá cubrir los requisitos propios del numeral 213 y en su caso a la ampliación, así como los documentos que debe adjuntar señalados por el artículo 214, siendo estos:

- 1.- Los datos específicos del demandante para poder identificarlo.
- 2.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento que haga valer.
- 3.- Las causales de improcedencia que a juicio de la demandada impidan analizar la cuestión de fondo del negocio, o demuestren que no ha nacido o que se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su escrito de demanda.
- 4.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos planteados en el curso del actor, afirmándolos, negándolos o expresando que los ignora por no ser propios, o en su caso aclarando como sucedieron.

- 5.- Los argumentos por medio de los cuales se pueda demostrar que los agravios expuestos resultan ineficaces.
- 6.- Las pruebas con las que se acredite la legalidad del acto.
- 7.- Firma de quien contesta.

Ahora bien, la emisión de un acto administrativo, entendiendo por éste la manifestación unilateral de la voluntad exteriorizada de la autoridad de esa naturaleza cuyo objeto es repercutir en la esfera jurídica del gobernado, ya sea creando, modificando o extinguiendo sus derechos y obligaciones, es susceptible de que el particular o la autoridad, según se trate, si afecta el interés jurídico de cualquiera de ellos, pueden indistintamente pedir su nulidad, siendo la regla general que el gobernado es quien constantemente impugna ese acto de autoridad.

En tal caso, el agraviado presenta su demanda, la que deberá cumplir con los requisitos ya mencionados.

Sin embargo, si la autoridad jurisdiccional notare alguna irregularidad en la demanda, prevendrá al promovente para que la subsane, con los apercibimientos de ley; desahogada la aclaración en sus términos, se admitirá la

demanda. De lo contrario al no cumplir con la prevención decretada, el acuerdo será en otro sentido, pudiendo ser que la tenga por no presentada o por no ofrecidas las pruebas, atendiendo a la naturaleza del requerimiento.

Si se dieron los dos últimos supuestos, la parte afectada del juicio con el contenido de dicho proveído, tiene a su alcance el recurso de reclamación, el cual se hará valer dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Asimismo, la ley de la materia contempla la figura de los incidentes, los que se pueden oponer como excepciones de previo y especial pronunciamiento; esto es, aquellos que son considerados como obstáculos procesales dilatorios que no tienen por objeto destruir la acción, sino poner una traba legal al juicio.

Como se ha comentado con antelación, una vez presentada y recibida la demanda por el Tribunal, se dictará el auto correspondiente, si es de admisión se notificará a la parte demandada para que dentro del término de 45 días presente su contestación o de 20 días si es a la ampliación de la demanda, en los términos precisados en los párrafos anteriores.

Respecto a la contestación, también es posible, aún cuando se dan ocasionalmente, la presentación de incidentes en las circunstancias antes anotadas.

Conviene tomar en cuenta, que una vez producida la contestación y conocida por el actor, éste tiene un término de 20 días para presentar su ampliación a la demanda inicial.

Desarrollado el proceso en todas sus fases, incluyendo la admisión de pruebas, su desahogo conforme a la naturaleza de las que fueron ofrecidas por las partes, se pasará a la etapa de alegatos, siendo la última fase del juicio, ya que con esta se genera el proveído por el cual se dicta el cierre de instrucción, turnándose el expediente para que se emita sentencia.

C).- Sentido y Alcances de las Sentencias.

El Tribunal Fiscal de la Federación analizará las constancias de autos, valorando las pruebas de las partes, tomando en consideración las

excepciones perentorias que se hubieren hecho valer por el actor o demandado y conforme a las pruebas aportadas, resolviendo en la sentencia si declara la nulidad del acto reclamado lisa y llanamente, pudiendo también declarar que sea para efectos; o por el contrario reconozca la legalidad y validez del acto administrativo.

Además, puede darse la hipótesis de que el tribunal no analice la cuestión principal, es decir el fondo del negocio, por alguna causa legal que haya sobrevenido durante la substanciación del procedimiento, por lo que en tales circunstancias operará y decretará el sobreseimiento del juicio.

Es pertinente tomar en cuenta que las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, son actos procesales que ponen fin al juicio y, de acuerdo a lo que dice el maestro Humberto Briseño Sierra, constituyen un mandato, debido a sus especiales características, ya que la sentencia ofrece la estructura lógica de una relación jurídica, en cuanto al orden que impone de una conducta externa. (21)

(21) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. La sentencia, Naturaleza y Alcances.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años. T.II. Ensayos. México 1982. p.554

En cuanto al Código Fiscal de la Federación, este contempla la sentencia de carácter declarativa; sin embargo, la clasificación doctrinal de las sentencias comprende tres categorías, que son: las de condena, las declarativas y las constitutivas. Las primeras que imponen a una de las partes una prestación de hacer, de dar, o un no hacer; las últimas son aquellas que crean, modifican o extinguen, ya sea derechos u obligaciones.

En cuanto a las declarativas, su función se limita a estimar o valorar la resolución combatida, declarando la validez o la nulidad del acto que se combate.

Asimismo, el Código Federal Procedimental en materia Civil en su artículo 220, señala que las sentencias, son los actos que deciden el fondo del asunto, de ahí que las sentencias del tribunal en comento tengan una naturaleza declarativa, puesto que así se puede advertir de la jurisprudencia número 1214, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III., páginas 95 y 953 cuyo rubro y texto es:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FORMALIDADES DE LAS SENTENCIAS DEL.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben dictarse en los términos del artículo 229

del Código Fiscal de la Federación, o sea, fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos en la demanda, contestación y, en su caso, la ampliación de ésta, expresando en sus resolutivos con claridad los actos o procedimientos cuya finalidad declara o cuya validez reconoce.

En relación al argumento que antecede, el tratadista Emilio Margain Manautou, no comparte el criterio de que las sentencias del Tribunal Fiscal sean solamente declarativas, ya que en su opinión el referido órgano jurisdiccional puede dictar dos tipos de sentencias a saber: las que se limitan a anular la resolución, por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento; y, las que obligan a la autoridad a ajustarse a los lineamientos de la sentencia o que dicte un nuevo acto conforme a lo resuelto, y que en este último supuesto, la sentencia es de condena, pero además también se vuelve constitutiva, en virtud de que la Sala no sólo declara violada la ley que se dejó de aplicar, sino que además exige que se emita resolución administrativa en los términos de la sentencia dictada. (22)

Es respetable la consideración del maestro citado, pero consideramos que aún con su punto de vista no varía la naturaleza declarativa de las

(22).- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Edit. Porrúa. 6a. Edición. México 1997. pp. 325-326.

sentencias en estudio, máxime que éstas deben contener tres principios fundamentales: la congruencia, la motivación y la exhaustividad.

Entendiéndose por la congruencia, el estudio de todos los agravios, de los razonamientos expuestos por las partes en cuanto a la legalidad o ilegalidad de la resolución que se analiza por la autoridad de anulación, y que las resoluciones que emita no debe ser contradictoria ni que se preste a confusión.

La motivación es un requisito constitucional en las sentencias, para garantizar la legalidad que deriva del artículo 16 del normativo supremo, y que consiste en los razonamientos, causas o circunstancias, así como los fundamentos jurídicos en que se apoya la resolución.

Por lo que respecta a la exhaustividad, es la consecuencia de los dos principios antes mencionados, en el que se entiende la obligación del tribunal de referirse y resolver a todas y cada unas de las cuestiones que le fueron planteadas.

Los principios antes anotados son en sí las características que componen el marco jurídico de las sentencias del tribunal en cuestión y que su naturaleza declarativa, tiene por objeto, imponer un obstáculo legal que suspende los efectos del acto de autoridad que afecta al gobernado en cuanto se decreta su nulidad.

D).- Medios de impugnación contra las Sentencias.

Como se ha visto en el desarrollo de este trabajo, la función del órgano de control de los actos administrativos es declarar la nulidad o validez de estos, de tal manera que si es declarada la nulidad lisa y llana de la resolución administrativa, la consecuencia es que el acto anulado no puede tener vida jurídica y por lo tanto sus efectos cesan si estos ya habían empezado a producirse; y que por el contrario, cuando se reconoce su validez plenamente tiene vida jurídica.

Cualquiera de las partes que se vea afectada por la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación, tiene la oportunidad de agotar otros medios legales de defensa, previstos en el Código Fiscal de la Federación.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Si el inconforme es el particular, en atención al numeral 249 del Código Fiscal de la Federación en relación con los artículos 158 y 159 de la Ley de Amparo, puede promover juicio de garantías en la vía directa ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

En cambio, si quien está inconforme es la autoridad administrativa, en este supuesto atendiendo al artículo 248 párrafo primero del normativo fiscal, en relación a las reglas impuestas para recurrir las sentencias de los Jueces de Distrito en amparo indirecto deberá promover el Recurso de Revisión y que si ambas partes promueven sus respectivos medios de defensa, estos se deberán acumular ante la misma autoridad de amparo para que conozca de ambos asuntos a efecto de evitar que pudieran emitirse ejecutorias contradictorias.

Estimando que la autoridad jurisdiccional que conoció del juicio y declaró la nulidad del acto combatido, tendrá la obligación de verificar el cumplimiento de su sentencia y, que en el presente trabajo, constituye la parte medular, siendo que como se ha expuesto en capítulos anteriores que el servidor público que fue sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa, en el que se dictó una resolución por la dependencia correspondiente, en la que se le impuso como sanción su destitución y que este acto de molestia fue impugnado ante el

Tribunal Fiscal de la Federación, órgano que declaró la ilegalidad del acto y consecuentemente su nulidad, por lo que ahora el afectado espera el cumplimiento de la sentencia que le fue favorable y que la parte demandada es omisa en ese sentido.

Es aquí donde precisamente tiene su origen el problema real y actual, porque el Tribunal Fiscal de la Federación, no cuenta con medios coercitivos para hacer cumplir sus sentencias, lo que da lugar a vislumbrar que aún siendo favorables las resoluciones, estas resultan ineficaces, por lo que en el siguiente capítulo se tratará esta circunstancia.

Cabe hacer mención que la queja prevista en el Código Fiscal de la Federación, no tiene por objeto recurrir las sentencias del tribunal, en cuanto a la cuestión ahí dilucidada, sino que a través de este recurso se analiza y cuestiona el incumplimiento en cuanto a los términos y condiciones propuestas; esto es por el exceso o defecto de su ejecución o por la repetición del acto del cual se decretó su anulación.

CAPITULO IV
PROBLEMATICA JURIDICA DE LA EJECUCION
DE SENTENCIAS

A).- Origen del Problema.

Cuando los servidores públicos en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que se encuentran enunciadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lesionando los derechos de otros sujetos estos podrán presentar queja o denuncia ante la Contraloría Interna de la Dependencia en la que labore aquél.

Por otra parte, comúnmente, los particulares afectados por actos de las autoridades acuden ante las Comisiones de Derechos Humanos, para que por su conducto se atienda su queja; porque se tiene la idea de que la atención es más rápida, las cuales emitirán la recomendación, remitiéndola a la Dependencia respectiva, para que dichos organismos se encarguen de investigar los hechos que motivaron la queja en contra de los servidores públicos a fin de que se determine su responsabilidad administrativa por no cumplir con las obligaciones que les imponen las leyes.

Sin embargo, estos medios señalados que utilizan las personas afectadas, no son eficaces en virtud de que la queja administrativa, aún cuando se declare fundada por el órgano revisor, la resolución que recaiga no tiene por objeto resolver la acción principal del afectado, sino únicamente imponer una sanción al servidor público, en el supuesto de haberse acreditado en el procedimiento administrativo el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El anterior argumento, es así en atención a que con el escrito de la queja y las pruebas que se hayan exhibido por el recurrente, la Contraloría Interna deberá iniciar el procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, citando al servidor público a una audiencia, precisando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la misma, así como los hechos que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor; a dicha audiencia asistirá el representante de la Dependencia que para el efecto se designe, mediando entre la fecha de citación y celebración de la audiencia un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles.

Retomando los antecedentes previos que generan una sanción a un servidor público por irregularidades en sus funciones, el artículo 64 no precisa las pruebas que podrán ser aportadas al procedimiento, por lo que atendiendo al principio de que para probar los hechos, se admitirá cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre que no vaya contra la moral y las buenas costumbres o la confesional.

Desarrollado el procedimiento y de no existir pruebas pendientes por desahogar la autoridad en el término de 30 días deberá resolver sobre la inexistencia de la responsabilidad administrativa, o en su caso impondrá las sanciones que correspondan conforme a la gravedad de la conducta.

Las sanciones que la autoridad administrativa podrá imponer a los servidores públicos, según lo dispone el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistirán en:

- I.- Apercibimiento Privado o Público.
- II.- Amonestación Privada o Pública
- III.- Suspensión
- IV.- Destitución del Puesto
- V.- Sanción económica; y
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por su parte el artículo 56 de la ley citada, establece que cuando se sancione al servidor público con apercibimiento, amonestación o suspensión en el empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, estas serán aplicadas por el superior jerárquico, luego entonces, la autoridad que se encuentra facultada para imponerlas será el Titular de la Dependencia, en la que desde luego desempeñe sus funciones el servidor público.

Como se podrá advertir, el procedimiento debe seguirse cumpliendo con las formalidades previstas en la Ley Federal de Responsabilidades, pero es necesario tomar en cuenta que cuando de las actuaciones generadas durante el desarrollo del procedimiento, así como del análisis y valoración de las pruebas, la autoridad administrativa emita una resolución en la que se determine la responsabilidad del servidor público, es incuestionable que éste podrá impugnar a través de las instancias que la ley le permita, el fallo decretado en su contra.

Al respecto el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que es optativo la impugnación del acto, ya sea a través del recurso de revocación o el juicio de nulidad; el primero, tramitable ante la misma dependencia; en tanto que el segundo, a través del procedimiento contencioso sometido a un Tribunal Jurisdiccional Administrativo.

Se ha tenido y se tiene comúnmente la idea de que acudir al recurso administrativo para inconformarse por la resolución decretada en la que se le impuso una sanción por el incumplimiento a sus deberes al servidor público, no resulta eficaz utilizar estos medios de defensa, en virtud de que generalmente siempre se confirma el acto, lo que creemos que es cierto, aún y cuando haya sus excepciones.

De tal manera que consideramos que lo más viable es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para que este como órgano autónomo resuelva sobre el acto de autoridad, en virtud de que debe de actuar conforme a la imparcialidad señalada en su ley orgánica, y que en la sentencia que dicte hará las consideraciones pertinentes, sobre todo si declara la nulidad del acto.

B).- NATURALEZA JURIDICA DE LAS SENTENCIAS.

En obvio de repeticiones, debemos de remitirnos en lo que respecta a la naturaleza de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, a los argumentos vertidos en el capítulo que antecede al referirnos al sentido y alcances de las sentencias del citado órgano.

En tal caso, ahora nos avocaremos concretamente a las situaciones específicas que en la práctica diaria sucede, siendo que al declararse la nulidad de una resolución que imponía una sanción a un servidor público, en razón a que tal extremo no fue debidamente acreditado o por la ilegalidad del procedimiento seguido por la autoridad administrativa que conoció del asunto.

Del argumento que antecede son de importancia trascendental las sentencias en las que el Tribunal Fiscal de la Federación determina declarar la nulidad del acto impugnado, en virtud de que en las actuaciones se hayan obtenido elementos que arrojaran tal conclusión, ordenando en consecuencia la reinstalación del servidor público al puesto o cargo del cual había sido separado, así como el pago de las prestaciones dejadas de percibir.

Como se puede apreciar del párrafo anterior existe una resolución del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual ordena la reinstalación y el pago de los haberes no percibidos por causas imputables a la autoridad administrativa que fue parte en el juicio de nulidad; luego entonces, la dependencia tendrá que cumplir con dicho mandamiento, lo que no hace de manera pronta y expedita; es decir, que no se da de manera eficaz el cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es ilógico que la autoridad demandada no cumplimente las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación a la brevedad, toda vez que al no cumplir dicha autoridad con una obligación impuesta por el órgano jurisdiccional administrativo, deja de observar que también por ese incumplimiento a las obligaciones del servidor público sancionado con la separación de su cargo, fue el origen del procedimiento administrativo.

Ahora bien, el Tribunal Fiscal de la Federación al dictar sentencias como en el presente caso se analiza, tiene por objeto restituir al actor al pleno goce de los derechos violados, en virtud de que en el procedimiento disciplinario se generaron una serie de vicios e irregularidades que lo hacen ilegal, por lo que esa sentencia entonces debe de ser cumplimentada en sus términos por la dependencia u órgano a cuyo cargo corre esa obligación, y que la parte actora tiene el derecho de exigir su cumplimiento, pero sin que pueda hacer valer ante la misma Sala que resolvió y declaró la nulidad de la resolución, la posibilidad de su intervención para cumplir con su fallo en forma material.

Es de tomarse en cuenta que el recurso de queja mencionado solo puede promoverse por una sola vez, pero que generalmente no es un medio eficaz para lograr el cumplimiento de la sentencia, ya que este es un medio

que puede entenderse como aquel recordatorio que se hace a la autoridad demandada para que cumpla con la sentencia impuesta, por repetición del acto declarado nulo, pero no es el medio para obligar al cumplimiento de la sentencia.

No pasa inadvertido para este trabajo, el hecho de que el Código Fiscal, establezca una multa para que cumpla con su mandato; sin embargo, en la práctica no resulta eficaz para la ejecución de la sentencia, por lo que consideramos que no es el medio adecuado, ni se soluciona con ello el problema.

Es aquí donde comienza la inseguridad jurídica de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, las que tienen por objeto restituir al actor sobre la afectación a sus derechos que fueron infringidos a través de un procedimiento; pero que esa reparación no se puede ver materializada en atención a:

a).- Por la negligencia y desacato de la autoridad administrativa; y

b).- Porque no se cuenta con un dispositivo legal en el que el Tribunal Fiscal de la Federación pueda apoyarse para poder hacer cumplir sus determinaciones, utilizando medios coactivos.

Estas consideraciones apuntadas generan la imposibilidad del Tribunal Administrativo de tener por cumplimentadas las sentencias, lo cual se traduce en que el Código Fiscal de la Federación que regula el procedimiento contencioso, no prevé, los diferentes medios por los que se pueda obligar a una autoridad a que cumpla con una resolución, lo que significa entonces que en esta norma en comento existe una laguna respecto de esos medios; sin que pase inadvertido, y que como se ha hecho alusión con antelación que existe el recurso de queja para la cumplimentación de la sentencia, recurso que no es suficiente y por lo tanto resulta ineficaz para tal efecto.

También debe tomarse en consideración que el citado Tribunal para el cumplimiento de sus sentencias no puede apoyarse para obligar al cumplimiento forzoso de sus resoluciones aplicando supletoriamente otras normas, pues es conveniente tomar en cuenta que esta autoridad tiene por objeto conocer y resolver sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos, y que sería contrario a sus propios principios no observar el principio de legalidad, el cual consiste en que las autoridades no pueden realizar o llevar a cabo funciones o atribuciones que no les hayan sido expresamente concedidas por la ley.

En este sentido jurídicamente no es posible que el tribunal pueda tomar medidas coactivas, si la ley que regula el procedimiento no contempla las

mismas, por lo que si no existe dispositivo legal en el que se apoye la Sala respectiva para obligar a cumplimentar sus resoluciones, por lo que es dable concluir que en tal caso al no ser cumplidas sus sentencias, las mismas resultan ineficaces, dando lugar a una incertidumbre jurídica respecto de la persona a favor de la cual se ordenó declarar la nulidad del acto.

C).- Negativa de la Autoridad Administrativa a Cumplir con los Fallos del Tribunal Fiscal de la Federación.

Como se podrá observar, es incongruente el aspecto de que el servidor publico haya obtenido una sentencia favorable pero que esta no haya sido ejecutada por el órgano que debe realizarlo, bien porque existe una consigna en contra de dicho servidor, o porque ya agotado el recurso de queja previsto en el artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, por la omisión al cumplimiento de la sentencia, ya no haya dentro del juicio de nulidad algún otro medio legal por el que se pueda obtener la cumplimentación de la resolución, lo que hace ineficaz propiamente al resultado del juicio.

No pasa inadvertido para este trabajo el hecho de que se pueda fincar responsabilidad administrativa a la persona o titular del órgano que no la ejecute, porque aún y cuando se sigue ese procedimiento y se determine que existe dicha responsabilidad, la consecuencia puede ser respecto del individuo que no cumplió la sentencia, para imponerle la sanción correspondiente, pero esa circunstancia no tiene el efecto de poder determinar u obligar a la realización material del acto ordenado por el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que da lugar entonces a determinar que con este medio por el que se puede promover la queja administrativa, su naturaleza no llega al grado de cumplir con una sentencia.

En las apuntadas relaciones, consideramos que es necesario que se lleve a cabo una reforma al Código Fiscal de la Federación en la que se incluyan medios eficaces en los que se pueda apoyar el órgano jurisdiccional administrativo para hacer cumplir sus determinaciones, para lograr la seguridad jurídica de estas, porque precisamente esa laguna de la ley en no prever los medios y sanciones en los que se debe de apoyar y apereibir a las autoridades administrativas, da pauta a que de alguna manera no se les pueda presionar legalmente ni tampoco justificar determinada sanción que no está prevista en la norma por su actuar omisivo respecto de la observancia de los mandamientos judiciales.

Cabe destacar que, el servidor publico una vez que ha solicitado a la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conoció del asunto, para que imponga la multa por el incumplimiento al servidor público obligado, como se ha analizado, no es eficaz para obligar a la autoridad administrativa a cumplir con la sentencia dictada por la Sala respectiva, en la que se ordena se le restituya en el goce de los derechos de que fue privado con motivo de la resolución anulada, se ve en la necesidad de acudir a otra instancia, esto es, tiene que promover juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito en Materia Administrativa que corresponda a la jurisdicción de la autoridad administrativa que es omisa en cumplir la sentencia de la Sala del Tribunal Fiscal.

La actitud omisiva a cumplir la sentencia por parte de la autoridad administrativa que generalmente puede ser por capricho, negligencia, burocratismo o porque al no existir apercibimiento contemplado en el Código Fiscal de la Federación, por el cual la Sala pudiera obligarla a ejecutar sus fallos, genera precisamente la inseguridad jurídica en perjuicio del servidor público que obtuvo una sentencia favorable, de donde se desprende que al no existir disposiciones legales que faculten a las Salas para utilizar diversos medios para la obtención de los fines de sus sentencias, se puede colegir que es ocioso continuar los procedimientos jurisdiccionales, si al obtener la declaración de nulidad del acto de molestia, esta no se ve reflejada en la cumplimentación a la que está obligada llevar a cabo la autoridad demandada.

Consideramos entonces, que es pertinente se adicione el artículo 239 B, en el que se contemplen medidas para que la sentencia que haya obligado a la autoridad administrativa a dictar un nuevo acto, a iniciar o reponer el procedimiento, deba de cumplirla en un término de treinta días hábiles contados a partir de que la sentencia quede firme, lo que desde luego deberá informar a la Sala sobre la forma y términos en que la haya cumplimentado, y en ese sentido el órgano jurisdiccional administrativo contaría con un mecanismo para vigilar el exacto cumplimiento de sus sentencias.

En esa tesitura se tendrían que adoptar medidas, para que en caso de que la autoridad administrativa continuara negándose, o aún y cuando al pretender cumplir lo haga incurriendo en excesos o defectos o repita indebidamente el acto, en contravención a lo que estrictamente fue condenado en la sentencia, se le requiera para que en el término de tres días hábiles, cumpla con lo ordenado en el fallo que ha quedado firme, apercibiéndola, para que en caso de no cumplir, se le impondrá una multa por el equivalente a quince días de su salario.

Si transcurrido el plazo de tres días la autoridad administrativa no ha dado cumplimiento, la Sala solicitará al Titular de la Dependencia de la que dependa la omisa para que la obligue a cumplir la sentencia, con el

apercibimiento de que en caso de no hacerlo se le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

De continuar la autoridad administrativa, en su actitud negativa de dar cumplimiento al fallo, la Sala podrá integrar expediente y remitirlo a la dependencia competente a efecto de que en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se le inicie procedimiento administrativo.

Es conveniente adicionar un artículo a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante el cual se le otorgue la facultad a la autoridad jurisdiccional administrativa, para imponer multas o en su caso integrar los expedientes a que nos referimos en el párrafo anterior, a efecto de vigilar y obligar al exacto cumplimiento de sus fallos.

Es menester tomar en cuenta que los argumentos antes vertidos son en razón a la irregularidad de la actuación que se da en la práctica jurídica respecto del incumplimiento multicitado, por lo que a continuación se transcribe el contexto de los dispositivos relacionados con el presente tema.

Los artículos del Código Fiscal de la Federación que interesan en el presente caso establecen:

197 Primer Párrafo.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se regirán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de que México sea parte. a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.

198.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I.- El demandante

II.- Los demandados. Tendrán ese carácter..."

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b).- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa

III.- El titular de la dependencia entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior..."

236.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto del magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción en el juicio, para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna

de las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción..."

237.- Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la ilegalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestra alguna de las siguientes causales.

- I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

- III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas.

I.- Procederá en contra de los siguientes actos.

- a).- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
 - b).- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que a provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión respecto del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

“Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.”

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dispone lo siguiente:

- 1°.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece:
- 2.- El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.
- 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación establece que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación a los procedimientos tramitados ante las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

De una interpretación jurídica sistemática de las disposiciones legales transcritas se puede advertir lo siguiente.:

Que el Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo jurisdiccional administrativo autónomo el cual se encuentra estructurado por diversas Salas, que tiene entre otras facultades, competencia para conocer, sustanciar y resolver cuestiones derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Que en el caso a estudio después de que se ha sustanciado un procedimiento sobre la resolución en la que se decretó la responsabilidad imputada a un servidor público, se acredita en dicho juicio de nulidad que el acto administrativo es ilegal, se decretará la nulidad de dicha resolución para que no sea aplicada en perjuicio de ese servidor público, lo que indudablemente se hace a través de una sentencia dictada por la Sala correspondiente.

Que esta sentencia que declara la nulidad del acto, puede ser recurrida a través de otras instancias por la dependencia que emitió la resolución en la que determinó la responsabilidad administrativa; pero que si después de haber agotado esos medios legales de defensa, la autoridad administrativa no obtuvo una resolución favorable, quedando en consecuencia la sentencia de la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación firme, lo que significa que es ejecutable.

Por otra parte, esa sentencia emitida por el órgano jurisdiccional, en tales condiciones debe de ser cumplimentada, a través de la autoridad que emitió el acto a la que se le impuso dejarlo sin efecto; sin embargo, el incumplimiento de la autoridad administrativa a la sentencia, no da lugar a que se le impongan medidas coercitivas para el cumplimiento forzoso, pues como se advierte de los mismos dispositivos que se han transcrito, en ninguno de ellos se aprecia que la

Sala emisora de la sentencia tenga a su alcance medios o elementos para obligar a la autoridad demandada a que cumpla con su decisión, lo que indudablemente da lugar a colegir que el Tribunal Fiscal de la Federación aún y cuando tenga el carácter de autoridad, dicha característica no genera ni evidencia una potestad de imperio, lo cual es propio de las autoridades para hacer cumplir sus determinaciones.

De tal manera que si el Tribunal Fiscal de la Federación carece del elemento potestativo, esto es, la falta de imperio, es lógico deducir que por carecer de ello no podrá ordenar el cumplimiento forzoso de sus sentencias.

Los argumentos antes vertidos tienen su respaldo en lo dispuesto por las siguientes Jurisprudencias, números 956, 565 y 955, consultables en las páginas 743, 408 y 742, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III de rubros y textos:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. DECLARATORIA DE NULIDAD PARA EL EFECTO DE QUE SE EMITA NUEVA RESOLUCION.- De conformidad con el último párrafo del artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, los tribunales administrativos, declararán la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III y en su caso V, del

artículo 238, del Código en cita, de tal manera que, la Sala recurrida, al haber dictado en forma lisa y llana la nulidad de la resolución combatida, actuó indebidamente pues al haberse generado alguna de las hipótesis previstas en las fracciones comentadas, debió declarar la nulidad de dicha resolución para el efecto de que, previa la reposición del procedimiento administrativo de investigación, en el que se subsanen cabalmente los datos y circunstancias omitidas, emita la autoridad fiscalizadora la resolución que corresponda.

TRIBUNAL FISCAL. CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.- Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejerce funciones jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.

SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL. SU NATURALEZA.- La sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación que declara la nulidad para determinados efectos, se emite así como consecuencia de la naturaleza de los actos impugnados pues toda violación formal o procedimental traerá como consecuencia una nulidad para efectos, en el primer caso, para ser subsanadas las violaciones procesales, en el segundo caso, para que el acto satisfaga las formalidades esenciales, y solo después de subsanada la violación formal o satisfecho el procedimiento, procederá el estudio y resolución de las cuestiones de fondo y podrá ser hasta entonces cuando se determine si la autoridad correctamente afectó la esfera jurídica del particular.

Como se podrá advertir, los mismos criterios jurisprudenciales dan la razón para considerar la imposibilidad que tiene el Tribunal

Fiscal de la Federación de hacer cumplir sus resoluciones, precisamente por no tener imperio para obligar a la parte demandada en el juicio de nulidad al cumplimiento de la sentencia.

D).- Ineficacia del Recurso de Queja.

Como se podrá advertir de los dispositivos que se transcribieron anteriormente, el recurso de queja no tiene por objeto obligar a la autoridad administrativa al cumplimiento de la sentencia que declaró la nulidad del acto, aún cuando en el artículo 239-B, fracción I, inciso b) se establece que el recurso de queja procederá cuando la autoridad omita cumplimentar la sentencia del Tribunal, lo que en el procedimiento que dió origen a la nulidad no se observa así, ya que el órgano jurisdiccional lo ha aplicado en relación al exceso o defecto de la sentencia o por la repetición del acto declarado nulo.

En este orden de ideas es por lo que consideramos que resulta ineficaz la queja para obligar al cumplimiento forzoso de la sentencia, puesto que como el mismo órgano jurisdiccional lo ha considerado este medio para ese extremo.

E).- Procedencia del Amparo Indirecto por Incumplimiento de la Sentencia.

Por otra parte, si bien es cierto, que el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación prevé que a falta de disposición expresa en la substanciación de los procedimientos tramitados conforme a esa norma, se utilizará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles; lo que da lugar a pensar que en el caso que nos ocupa, las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, puede pedirse su ejecución forzosa apoyándose en la norma procedimental civil.

Al respecto, hay que tomar en cuenta que la misma jurisprudencia ha establecido que las leyes supletorias solamente podrán aplicarse en los casos en que a través de esta figura se permita cumplimentar a la ley, la que no se ocupa de reglamentar con detalle la Institución que previene, motivo por el que se hace preciso acudir a otras leyes que si contengan de una manera más explícita las fases procedimentales relativas.

De donde deviene que el sistema de supletoriedad dispuesto por el artículo 198 del precitado Código Fiscal, da lugar a entender que la

aplicación de leyes supletorias solo tienen lugar en aquellas cuestiones procesales que comprendidas en la ley que suplen, se encuentren deficientemente reglamentadas.

En consecuencia, no podemos aplicar supletoriamente el Código Federal Procesal Civil, al cumplimiento de sentencias, es decir, a la ejecución forzosa de esas resoluciones; la razón anterior obedece a que dentro de la parte del Código Fiscal que regula el procedimiento observable por la Sala, no se desprende en ninguno de los dispositivos de esa parte la ejecución de las sentencias, y mucho menos que pueda darse a través de la vía forzosa, circunstancia que da lugar a la inaplicabilidad del mencionado Código Federal de Procedimientos Civiles, pues de ser así se estaría creando una figura procesal que no está reconocida en la ley, lo que es contrario al espíritu de la ley, ya que esa no fue la intención del legislador al introducir la figura de la supletoriedad.

Tienen aplicación al argumento antes expuesto las siguientes tesis de jurisprudencia número 1034 y 1035, visibles en las páginas 712 y 713 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubros:

SUPLETORIEDAD DE LA LEY, REQUISITOS PARA QUE OPERE.- Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS, CUANDO OPERA.- La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

Tomando en consideración los razonamientos esgrimidos en el desarrollo de esta Tesis, el servidor público se ve en la imperiosa necesidad de agotar otros medios para que se cumpla con la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación que decretó en su favor la nulidad, como pueden ser:

Que el servidor público promueva una reclamación ante la misma autoridad administrativa que tenga facultades para conocer y resolver sobre un procedimiento de responsabilidad administrativa del servidor público que no cumple

con realizar los actos impuestos por la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Es decir, la queja va dirigida por la negativa de cumplir a la obligación que le impone la resolución que declaró la nulidad del acto.

Sin embargo, este procedimiento no beneficia al servidor público en cuanto al fondo del asunto; esto es, que dicha responsabilidad imputada podría declararse procedente por el órgano fiscalizador de la actuación de ese servidor público, y que concretamente podría ser la Contraloría de la Dependencia, pero con ello no se podría dar la ejecución de la sentencia, que es lo que le interesa al actor en el juicio de nulidad y que obtuvo sentencia favorable. De lo que se desprende que esta instancia no favorecería en absoluto a sus intereses.

En tales circunstancias, ese servidor público entonces tendrá que acudir ante la instancia judicial federal para pedir el cumplimiento de la sentencia, para que sea a través de dicho órgano el que obligue a su cumplimiento a la autoridad administrativa, lo que significa que después de que se haya obtenido cualquier sentencia favorable en favor del servidor público, estos tendrán entonces que promover un medio adicional para que realmente pueda extinguirse el acto que les perjudica, siendo este medio el juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito correspondiente.

Lo antes apuntado tiene su apoyo en los procedimientos a través de la petición del juicio de garantías que solicitan los servidores públicos ante el órgano de control constitucional de los actos de autoridad, los que han sostenido que el incumplimiento de las responsables debe de ser ventilado a través del juicio de amparo, lo que se corrobora con la Tesis de Jurisprudencia que se transcribe a continuación, visible en la página 410 tesis de Jurisprudencia número 568, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, cuyo texto es:

TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Las sentencias del Tribunal Fiscal, son en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro Tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera,

legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Como se podrá apreciar, el servidor público para poder obtener el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, tendrá la necesidad de utilizar otros medios, lo que también repercute en su perjuicio y, si bien el juicio es el medio idóneo y eficaz para cumplimentar una sentencia en la que el quejoso tiene un derecho reconocido, también cierto es que ese juicio de amparo, llevará un tiempo de desarrollo por lo tanto, de todos modos no obtendrá la restitución inmediata a sus derechos de acuerdo a la nulidad declarada; además, le generará gastos adicionales, precisamente al acudir a la instancia del juicio de amparo. De lo que se desprende que no se cumple con el artículo 17 de la Carta Magna, en cuanto a los principios rectores que establece para la pronta y expedita impartición de justicia, ya que hasta que dicte sentencia el Juez de Distrito en la que conceda el amparo y esta ejecutoria cause estado, será cuando se pueda dar el cumplimiento en cuestión.

F) Crítica

Como se ha visto en el desarrollo de este trabajo, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene la facultad de conocer de los juicios de nulidad que le sean sometidos a su consideración, como en la especie hay servidores públicos que fueron sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa por la supuesta inobservancia a sus obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde la dependencia por conducto del órgano competente emitió una resolución en la que se impone una sanción pudiendo ser, entre otras, la destitución o cese del cargo.

Este acto que se impugna ante las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación es revisada y conforme a las actuaciones de la substanciación del proceso declarará que el actuar de la autoridad administrativa fue ilegal y decreta la nulidad de la resolución, para que al mismo tiempo el órgano emisor de la resolución lo declare sin efectos.

De lo expuesto, se infiere que el servidor público afectado por el acto administrativo, será restituído en todos sus derechos laborales, como es la

reinstalación en el empleo, el pago de los haberes dejados de percibir y el reconocimiento de sus derechos como trabajador al servicio del Estado, esperando éste que así se cumpla con la sentencia que le fue favorable.

Sin embargo, el cumplimiento de esa sentencia no se llega a realizar o aceptar por el obligado a hacerlo, sin que el Tribunal Fiscal de la Federación tenga medios coactivos para obligar al Titular de la dependencia a cumplir con el mandato jurisdiccional.

Es de tomarse en cuenta que la misma jurisprudencia ha sostenido que el citado tribunal no tiene elementos coercitivos para obligar al cumplimiento de sus sentencias, salvo la multa, que se ha comentado que no es el medio idóneo para la cumplimentación y que en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación en la página 406 del Tomo III, aparece la Tesis Jurisprudencial cuyo rubro es:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CARECEN DE EJECUCION", criterio que por analogía se aplica al presente tema.

De lo que se puede apreciar que es nugatoria la impartición de justicia del Tribunal Fiscal de la Federación por no contar con medios necesarios para obligar al cumplimiento de sus sentencias, dando como consecuencia que no se cumpla con el contenido del artículo 17 Constitucional que dispone:

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Es por ello que para que se pueda restituir al afectado en el goce de sus derechos se acude al juicio de amparo indirecto, lo que si bien, es el medio para cumplir con la multicitada sentencia, pero que resulta ilógico tener que acudir a otras instancias para obtener tal cumplimiento.

Cabe agregar que los servidores públicos, en vías de la desesperación utilizan todos medios que están a su alcance y así tenemos que hay quienes acuden ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para pedir su reinstalación, fundando su acción en que el Tribunal Fiscal de la Federación ya declaró la nulidad del acto, pero no se da su ejecución, razón por la que acuden a esta instancia; procedimiento que no siempre les favorecen porque no son los medios de ejecución de las citadas sentencias.

En las apuntadas condiciones, podemos concluir que mientras no cuente el Tribunal Fiscal de la Federación con medios coactivos, es ineficaz su sentencia, ya que no restituye al afectado en el goce de sus derechos vulnerados, motivo por los cuales se propone una reforma al artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, conforme a la exposición que se hizo con antelación para que realmente el órgano jurisdiccional administrativo pueda cumplir cabalmente con los fines que le son encomendados, haciendo posible el principio Constitucional de la pronta y expedita impartición de la justicia.

CONCLUSIONES

1.- El Estado Mexicano tiene fines específicos, que le son determinados por la Carta Magna, por lo que para cumplir con los mismos, lo hace a través de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

2.- La función del órgano ejecutivo consiste básicamente en que tiene a su cargo dirigir la administración pública, atendiendo a su esfera si es federal, estatal y municipal, estas se realizan con apoyo en dos elementos; uno, el objetivo, el otro, es el subjetivo; entendiéndose por el primero, el aspecto jurídico, es decir la aplicación de la ley y el segundo, el recurso humano, esto es, el individuo como servidor público.

3.- El servidor público, es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, al servicio de cualquiera de los órganos del Estado, ya federal, estatal o municipal o al Instituto Federal Electoral.

4.- Cuando la actividad que realiza un servidor público es en contravención a las leyes, se hace acreedor al procedimiento disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del que se determinará si existe o no responsabilidad administrativa.

5.- El Tribunal Fiscal de la Federación, en su calidad de contencioso administrativo, tiene por objeto, resolver la controversia generada con motivo de un acto administrativo y que substanciado el proceso, determinará si existe la ilegalidad reclamada, que de ser así, declarará la nulidad del acto impugnado.

6.- El servidor público que resulte responsable administrativamente, tiene la oportunidad de impugnar a través del recurso de revocación ante la misma autoridad o de iniciar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación dicha resolución.

7.- Cuando opta el servidor público sancionado por iniciar el juicio de nulidad, se genera el procedimiento contencioso, en el cual a quien se demanda es a la autoridad que emitió la resolución que afecta a este.

8.- Admitido, tramitado y substanciado el juicio de nulidad por el Tribunal Fiscal de la Federación a través de la Sala respectiva, dictará la resolución correspondiente, la que tendrá el efecto de reconocer la legalidad de la resolución o declarar la nulidad del acto administrativo.

9.- Cuando la autoridad es omisa o no cumple en los términos en que fue dictada la sentencia, el servidor público podrá promover Recurso de Queja, ante la Sala que la emitió.

10.- Si bien es cierto, que el Código Fiscal de la Federación contempla el Recurso de Queja, como medio para obtener el cumplimiento de la sentencia, también lo es, que este no garantiza su inmediato y cabal cumplimiento.

11.- Ante la reiterada negativa de la autoridad administrativa para cumplimentar cabalmente con el fallo, el demandante se ve en la necesidad de interponer juicio de amparo indirecto.

12.- El Tribunal Fiscal de la Federación, no cuenta con la facultad coercitiva para hacer cumplir sus determinaciones, toda vez que la ley que rige el procedimiento contencioso administrativo, es omisa en cuanto a que no establece un medio eficaz para que se cumpla con el fallo dictado a favor de los servidores públicos.

13.- Al no ejecutarse la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, también se incumple con lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a los principios rectores como son la pronta y expedita impartición de justicia.

14.- Es necesario que se adicione un artículo a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en el que se establezca las medidas de apremio para que el Tribunal Fiscal de la Federación obligue a la autoridad demandada a cumplir con el fallo decretado, tales como la multa y la facultad de

integrar expedientes, remitiéndolo a la autoridad competente para la respectiva aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

15.- Resultaría conveniente agregar en el artículo 239, la obligación de la autoridad a la que se le haya ordenado iniciar un procedimiento o dictar otra resolución en los términos indicados en la sentencia, de informar al Tribunal Fiscal de la Federación la forma y términos en que cumplió la sentencia

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Décima Edición. Ed. Porrúa, 1991.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco.- Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa, S.A. México 1995.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano. Cárdenas Editor y Distribuidor. 2a. ed., México, 1975.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. La sentencia, Naturaleza y Alcances. - Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años. T.II. Ensayos. México 1982.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 23a. de., México 1991.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Haria, S.A. de C.V., México, 1990.

CARRILLO FUENTES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A. 2a. De. México 1973.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Primera Edición., Editorial Porrúa, S.A. México 1996.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1994.

FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo, 20a. Edición, Edit. Porrúa, México 1980.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 32a. Edición, México, 1993,

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1997.

HEDUAN VIRUES, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Eds. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México 1971.

JELLINEK, obra citada por Francisco. Porrúa Pérez, Teoría del Estado, 16a. Edición. Editorial Porrúa México 1995.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado.. Edit. U.N.A.M. 1995.

LOMELI CEREDO, Margarita. Efecto de la Nulidad Declarada en las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años T.II., Ensayos, México 1982.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Edit. Porrúa 6a. Edición. México 1997.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Edit. Harla, México.

MARTINEZ LARA, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. Editorial Trillas., México. 1990.

MORALES PAULIN, Carlos.- Derecho Burocrático, Edit. Porrúa, Primera Edición, México, 1995.

QUINTANILLA V., Jesús y ROJAS Y, Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Ed. Trillas. México 1991.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Harla, 2a. Edición, México, 1986

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo. I., 18a. edición. Editorial Porrúa, México 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 16a. Edición. T. II., Editorial Porrúa, S.A., México 1995.

V. CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1994.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Novena Edición., T.I., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 35a. Edición., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 36a. Edición. Editorial Porrúa. México 1997.

Ley de Amparo. 69a. Edición., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996.

Código Fiscal de la Federación. Décima Primera Edición. Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1997.

Código Federal de Procedimientos Civiles. 69a. Edición., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 36a. Edición., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Décimo Tercera Edición., Ediciones Delma., México 1997.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ediciones Delma. México 1995.

OTRAS FUENTES

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. El Procedimiento Contencioso Administrativo. Cuarta Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Primera edición. México 1996.

EL CODIGO DE ETICA DEL SERVIDOR PÚBLICO N°.4, Año II, Editado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México. Septiembre 1992.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Edit. Driskill S.A. Buenos Aires.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995